

אשדוד

היבטים ביישום פרויקט "עיר מודל לתחבורה בת קיימא"



הצעת העירייה
כללה ביצוע
מרכיבים רבים
בתקציב, שהיה
כ-220 מיליון ש"ח.
בהמשך תפחה
עלות הפרויקט
לסכום של כ-291
מיליון ש"ח,
ומרכיבים רבים
ומרכזיים שנכללו
בהצעה המקורית
הוסרו

תקציר

רקע כללי

בשנת 2011 פרסמו משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה) ומשרד האוצר קול קורא "לבחירת רשות מקומית שתשמש עיר מודל למערכת תחבורה בת-קיימא". עיריית אשדוד נבחרה מבין 17 רשויות שנענו לקול קורא, ובו הן נדרשו להציג תוכנית שתציע ותיישם תפיסה כוללת לפיתוח תחבורתי בר קיימא. העיר שתוכניתה תיבחר תזכה למימון מהממשלה לביצוע העבודות הנדרשות ליישומה. עיריית אשדוד נבחרה מבין 17 רשויות שנענו לקול קורא. מטרת התוכנית שהגישה עיריית אשדוד היא להביא לידי שיפור משמעותי בתשתיות התחבורה הציבורית בעיר, על ידי יצירת צירי העדפה לתחבורה ציבורית ותשתיות להולכי רגל, ושילובם של אמצעים נוספים, כמו אופניים ואופניים חשמליים, ופרויקטים נוספים לעידוד השימוש בתחבורה ציבורית ותחבורה מקיימת¹ ולצמצום השימוש ברכב פרטי.

בינואר 2014 חתמו משרד התחבורה, בשם ממשלת ישראל, ועיריית אשדוד על הסכם התקשרות לביצוע הפרויקט על פי הצעת העירייה (להלן - הסכם ההתקשרות). בהסכם נקבע כי ועדת המכרזים הבין-משרדית² שבחנה את ההצעות שהוגשו במענה על הקול הקורא תמנה ועדת היגוי שתפקח על יישום הפרויקט ותסייע לקדמו (להלן - ועדת ההיגוי או ועדת ההיגוי העליונה)³.

ההצעה שעיריית אשדוד התחייבה עליה כללה ביצוע מרכיבים רבים בתקציב של כ-220 מיליון ש"ח שהממשלה הקצתה לטובת הפרויקט. בהמשך תפחה עלות הפרויקט לסכום של כ-291 מיליון ש"ח, ומרכיבים רבים ומרכזיים שנכללו בהצעה המקורית הוסרו. במועד סיום הביקורת טרם בוצעו מרכיבים רבים שנותרו בתוכנית לאחר צמצום הפרויקט, ולא היה בידי העירייה אומדן מפורט בנוגע ליתרת הכספים שהוצאתם נדרשת לביצוע יתרת מרכיבי הפרויקט שטרם בוצעו ולוחות זמנים עדכניים להשלמת ביצועם.

1 כמו כלי תחבורה לא ממונעים.

2 ועדת מכרזים בין-משרדית המאוישת דרך קבע על ידי נציגים ממשרדי התחבורה והאוצר.

3 תפקידי הוועדה כללו ליווי הפרויקט בשלבי התכנון והביצוע, ביישום תקציבו, בביצוע שינויים במתווה הפרויקט ובתכולתו ופיקוח על עמידה בלוחות הזמנים.

פעולות הביקורת

בחודשים מאי-אוקטובר 2018⁴ בדק משרד מבקר המדינה היבטים שונים ביישום פרויקט עיר מודל לתחבורה בת קיימה בעיר אשדוד⁵. בין היתר נבדקו הנושאים האלו: פרסום הקול הקורא, גיבוש ההצעה של עיריית אשדוד והבחירה בהצעתה, שינויים בפרויקט והגדלת תקציבו, ביצוע הפרויקט על ידי העירייה והבקרה של משרדי התחבורה והאוצר על הפרויקט ועל התנהלות העירייה במסגרתו. הביקורת נעשתה בעיריית אשדוד ובמשרדי התחבורה והאוצר. במסגרת זו קיבל צוות הביקורת הבהרות ומידע מחברת הניהול והפיקוח שהעירייה התקשרה עימה לצורך הפרויקט ומשתי חברות בקרה מטעם משרד התחבורה שליוו את הפרויקט.

יודגש כי דוח זה הועבר להתייחסותו של משרד התחבורה כמקובל, אך למרות מספר תזכורות הוא לא העביר את התייחסותו עד מועד סיום הכנת הדוח.

הליקויים העיקריים

פרסום הקול הקורא,

גיבוש ההצעה של עיריית אשדוד והבחירה בהצעה

תהליך קבלת ההחלטות בעירייה להגשת ההצעה: העירייה התקשרה בהסכם עם יועץ להכנת הצעה במענה על הקול הקורא וקבעה את מועד תחילתו כחודש לפני אישור מועצת העירייה להשתתף בקול הקורא. העירייה לא מסרה לעיונם של כל חברי מועצת העירייה את הצעת העירייה המפורטת, על כל מרכיביה, וחברי המועצה אישרו את ההצעה ברוב קולות מבלי שזו הוצגה להם באופן מפורט. חברי המועצה שהצביעו בעד אישור ההצעה לא דרשו לקבל מידע בנושא, וממילא לא דנו בפרטי התוכנית ובהשלכותיה, כפי שנדרש לעשות בנוגע לתוכניות בהיקף שהוצע.

תהליך קבלת ההחלטות במשרדי התחבורה והאוצר: משרדי התחבורה והאוצר פעלו בניגוד לנהלים שהם עצמם קבעו ולא קיימו בדיקות מספיקות לבחינת סבירות עלות הפרויקט שהגישה העירייה ולבדיקת כדאיותו, בייחוד בדיקות היתכנות ובדיקות כלכליות. הם גם בחרו להעביר את ניהול הפרויקט וביצועו לעיריית אשדוד מבלי שבחנו את יכולותיה לנהל ולבצע הפרויקט

4 בדיקה מקדימה נעשתה בעירייה ובמשרד התחבורה בינואר 2018 ובדיקות השלמה נעשו בנובמבר 2018.

5 מנובמבר 2008 מכהן ד"ר יחיאל לסרי כראש עיריית אשדוד (להלן - ראש העירייה), ובאוקטובר 2018 הוא נבחר לכהונה שלישית. מדצמבר 2008 מכהן מר אילן בן עדי כמנכ"ל העירייה (להלן - מנכ"ל העירייה).

שהציעה, זאת למרות שעיריית אשדוד אינה בעלת ניסיון בביצוע פרויקטים דומים.

שינויים בפרויקט והגדלת תקציבו

עיכוב בהכנת תחשיב תקציבי: רק ביולי 2015, כשנה וחצי ממועד החתימה על ההסכם, הכינה העירייה תחשיב תקציבי עדכני לפרויקט.

ליקויים בקול קורא ובהצעת העירייה: מתחשיב שהכינה העירייה בנובמבר 2015 עלה כי עלות הפרויקט שהיא הציעה הייתה גבוהה יותר מפי שניים מסך התחשיב המקורי משנת 2012 בהצעה שהעירייה הגישה במענה על הקול הקורא - כ-525 מיליון ש"ח לעומת כ-227 מיליון ש"ח, ובפרמטרים מסוימים אף גבוהה מכך. למשל, על פי התחשיב משנת 2015, עלות ביצוע התשתית בצירי ההעדפה היא כ-323 מיליון ש"ח לעומת כ-73 מיליון ש"ח בתחשיב המקורי משנת 2012, דהיינו יותר מפי ארבעה. הפער הניכר בהערכת עלות הפרויקט מצביע על כך שתחשיב העירייה לביסוס עלות הפרויקט שהגישה כמענה לקול קורא לא היה מבוסס דיו, ומשרדי התחבורה והאוצר וועדת המכרזים הבין-משרדית לא עמדו על החוסרים בתחשיב העירייה ולא דרשו ממנה הבהרות בנוגע לתחשיב זה, באופן הנדרש להיקף העבודה ומורכבותה. בהתנהלות משרדי התחבורה והאוצר נפלו פגמים מהותיים בכל הנוגע לבדיקת הצעתה של עיריית אשדוד ובחירתה בקול קורא.

תכולה חדשה לפרויקט: בעקבות החריגה הגדולה בעלות הפרויקט החליטה ועדת ההיגוי, בנובמבר 2015, על הגדלת תקציב הפרויקט בכ-64 מיליון ש"ח (כלומר, לכ-291 מיליון ש"ח) ועל גריעת מרכיבים מרכזיים בו: הציר המזרחי (ציר ההעדפה לתחבורה ציבורית) שאורכו הוא חצי מאורך כל צירי ההעדפה לתחבורה ציבורית שנכללו בהצעת העירייה, ובו עוברת תחבורה ציבורית עירונית ובין-עירונית בהיקף נרחב; שיקום מדרכות ברחבי העיר; מדיניות חניה בת קיימה; ופרויקט הגברת המודעות במפעלים, בעסקים ובמוסדות חינוך לשימוש בתחבורה ציבורית. נוסף על כך, בעקבות חריגות תקציביות במהלך ביצוע הפרויקט על פי תכולתו החדשה החליטה ועדת ההיגוי, בספטמבר 2017, על גריעת מרכיבים מרכזיים נוספים שהיו נדבך חשוב בפרויקט עם מרכיבים בני קיימה, כמו תשתית שבילי אופניים, ועל הפחתת תקציב מרכיב העירייה במודל⁶. נכון למועד סיום הביקורת, באוקטובר 2018 (להלן - מועד סיום הביקורת), טרם הועברה לעירייה הרשאה תקציבית לביצוע כל המרכיבים שהושארו במסגרת הפרויקט.

הליכי קבלת ההחלטות לגבי שינוי תכולת הפרויקט והגדלת התקציב: משרדי התחבורה והאוצר, ועדת ההיגוי והעירייה לא ביצעו בדיקה מקיפה של התוכנית המצומצמת כדי להבטיח כי כספי הציבור ינוצלו באופן מיטבי, וכי הפרויקט במתכונתו המצומצמת עונה על מטרותיו. משרדי התחבורה והאוצר

גם לא בדקו את האפשרות לבחון הצעות אחרות שהוגשו ועונות על דרישות הקול הקורא, אף שנודע להם, בטרם תחילת העבודות בפרויקט, כי הצעתה של עיריית אשדוד לקויה.

השלכות השינויים על מציעים פוטנציאליים: ועדת ההיגוי אישרה שינויים משמעותיים בפרויקט, לרבות הגדלת המימון הממשלתי, מבלי שבחנה את האפשרות לפגיעה בעקרונות השוויון וההוגנות בין המציעים השונים שענו על הקול הקורא. נוסף על כך, היא לא יידעה את המציעים על השינויים שבוצעו בתוכנית, וגם לא איפשרה להם להגיש הצעה מתוקנת, בין היתר על בסיס העלות החדשה לתוכנית שבאותה עת טרם הוחל בביצועה בעיר אשדוד. באופן זה, ספק אם ההצעה של עיריית אשדוד, במתכונתה הנוכחית, השונה באופן ניכר מההצעה המקורית שבגינה נבחרה העיר אשדוד, היא ההצעה הטובה ביותר ליישום פרויקט "עיר מודל לתחבורה בת קיימא".

ביצוע הפרויקט על ידי עיריית אשדוד

התחייבות העירייה לממן מרכיבים בפרויקט: ביוני 2016 העביר מנכ"ל העירייה למשרד התחבורה התחייבות ולפיה העירייה תממן עבודות בהיקף כספי של כ-13.5 מיליון ש"ח, מבלי לדון בה או לאשר אותה לפני כן במועצת העירייה ובוועדת הכספים, וממילא הן לא אישרו מקור תקציבי למימון ההתחייבות לפני העברתה.

הגדלת היקף ההתקשרות עם הקבלנים: נכון לאוקטובר 2018, צפי החשבון הסופי של אחד משני הקבלנים שהעירייה התקשרה עימם לביצוע העבודות בצירי ההעדפה, עמד על כ-45.6 מיליון ש"ח כולל מע"מ, כלומר כמעט בגובה העלות על פי הסכם ההתקשרות עימו, זאת מבלי שבוצעו כל העבודות מושא ההתקשרות שעלותן אינה ידועה בשל שינוי תכנוני שהעירייה ביקשה לעשות. צפי החשבון לקבלן השני עומד על כ-67.8 מיליון ש"ח כולל מע"מ לביצוע ציר ההעדפה אחד, דהיינו חריגה של כ-24.1 מיליון ש"ח לעומת עלות ביצוע הציר לפי כתב הכמויות. נוסף על כך, הקבלן השני העביר לעירייה דרישת תשלום לפיצוי בסך כולל של כ-26 מיליון ש"ח מעבר לחריגה בצפי החשבון הסופי שלו.

בישיבותיה באפריל ובמאי 2017 אישרה מועצת העירייה להגדיל את היקף ההתקשרות עם שני הקבלנים האמורים מבלי שהגדלה זו נדונה ואושרה בוועדת הכספים ומבלי שהועברו לחברי המועצה נתונים נדרשים לצורך קבלת החלטה מושכלת בעניין, אף שחלקם ביקשו לקבלם. לאחר שמנכ"ל העירייה וראש העירייה הציגו לחברי המועצה את הנתונים בעמימות החליטה המועצה להגדיל את התקציב של שני הקבלנים בסך כולל של 35 מיליון ש"ח, ומהם 15 מיליון ש"ח שיוקצו מתקציב העירייה לשנת 2017.

שדרוג הסטנדרט של מרכיבים שונים בפרויקט: כארבעה חודשים וחצי לאחר שהעירייה הוציאה צווי התחלת עבודה לשני הקבלנים, הודיע מנכ"ל העירייה למשרד התחבורה כי העירייה שידרגה פריטי ריצוף, גדרות ומעקות

בטיחות לסטנדרט גבוה יותר, בניגוד להסכם ההתקשרות בין הצדדים. העירייה לא בחנה את המשמעויות התקציביות והמשפטיות של השינוי האמור, כל שכן לא קיימה דיון על הנושא במועצת העירייה ועם משרד התחבורה לפני ביצועו בשטח.

היעדר בקרה תקציבית ומעקב שוטף אחר ביצוע הפרויקט: נכון למועד סיום הביקורת אין בידי עיריית אשדוד מידע מלא ומפורט על סטטוס הפרויקט, לרבות אומדן מפורט ליתרת הכספים שהוצאתם נדרשת לביצוע מרכיבי הפרויקט שטרם בוצעו; אומדן הכספים שתוציא העירייה מקופתה כדי לממן את יתרת מרכיבי הפרויקט שהיא תבצע במימון מלא שלה; פירוט מרכיבי העבודה שנדרשו לפי צווי התחלת עבודה שטרם בוצעו ועלותם; ולוחות זמנים מפורטים ועדכניים לסיום ביצוע כל המרכיבים. נוסף על כך, אין בידי העירייה דוח המפרט את מרכיבי הפרויקט שבוצעו ואת המרכיבים שטרם בוצעו וביצועם מתעכב או מבוטל.

הקפאת ביצוע ציר ז'בוטינסקי: ציר ז'בוטינסקי הוא אחד משני צירי הרוחב שאושרו בפרויקט, ואורכו כ-20% מאורך כל צירי ההעדפה לתחבורה ציבורית בפרויקט שאושר. העירייה החליטה באופן חד-צדדי להקפיא בפועל את הביצוע של ציר זה, אף שחברת הבקרה המליצה להוציא את צו התחלת העבודה לציר בנובמבר 2016. אין בידי עיריית אשדוד אסמכתאות על תהליך קבלת החלטות בנוגע להקפאת ביצוע הציר. העירייה לא קיימה דיון במועצת העירייה על הנושא ולא קבעה אם החלטה זו זמנית או התקבלה לצמיתות ומהם התנאים לקיומה. כמו כן, העירייה לא בחנה את המשמעויות המשפטיות והתקציביות של החלטתה ואת השלכותיה על תקציב הפרויקט ועל לוחות הזמנים להשלמת הפרויקט. העירייה גם לא העבירה מידע זה למשרד התחבורה ולחברת הבקרה למרות הדרישות החוזרות ונשנות שלהם לקבל נתונים הנוגעים להחלטתה זו. יתרה מזאת, משרד התחבורה וועדת ההיגוי לא קיימו דיון על הנושא ולא פעלו לאכיפת הסכם ההתקשרות עם העירייה.

הקפאת ביצוע כיכר אילן רמון: כיכר אילן רמון ממוקמת על ציר בגין. באוקטובר 2017 הודיעה העירייה למשרד התחבורה כי החליטה "להשהות" את העבודות בכיכר במקטע שאורכו כ-25% מהאורך הכולל של ציר בגין, ולשנות את התכנון המקורי שהיא בעצמה הכינה; הכול, מבלי שהעירייה אישרה החלטה זו במועצה, כל שכן קיימה דיון על השלכותיה התקציביות, התחבורתיות והמשפטיות של החלטה כזו.

משרד התחבורה וועדת ההיגוי קיבלו את קביעת העירייה לשינוי התכנון המקורי מבלי שנימקו זאת, ובניגוד לדעתם של גורמי המקצוע (חברת הבקרה) שליוו את הפרויקט מטעמם, ולא דנו בהשלכותיה המשפטיות והתקציביות והשפעתה על לוחות הזמנים ועל השלמת הפרויקט.

שדרוג חדר הבקרה: העירייה התמהמהה בפרסום מכרז לשדרוג חדר הבקרה, ונכון למועד סיום הביקורת טרם נבחר הקבלן לביצוע עבודות השדרוג. היעדרו של מרכז בקרה מותאם למטרות הפרויקט מונע מתן העדפה לתחבורה ציבורית בצירי ההעדפה ופוגע במטרות הפרויקט ובשלמותו.

עדכון הסכם ההתקשרות בין העירייה לבין משרד התחבורה ואכיפתו

חוסרים בהסכם ההתקשרות: להסכם ההתקשרות בין העירייה לבין משרד התחבורה לא צורף נספח ובו פירוט אבני דרך ומועדים לביצוע הפרויקט, זאת בניגוד לנקבע בו. העירייה לא עמדה בהתחייבותיה בהסכם ההתקשרות ולא העבירה באופן סדיר ועדכני לוחות זמנים לבקשתם של משרד התחבורה ושל חברת הבקרה מטעמו. נכון למועד סיום הביקורת טרם הוכן לוח זמנים עדכני, מלא ומפורט לכל מרכיבי הפרויקט, כך שאין כל צפי לסיום הפרויקט.

אי-עדכון הסכם ההתקשרות לביצוע הפרויקט והארכת תוקפו: בהסכם ההתקשרות נקבע כי תוקפו יהיה ארבע שנים ממועד החתימה עליו, דהיינו עד ינואר 2018. אף שתוקפו של ההסכם פג, ולמרות השינויים הרבים שהיו בתכולת הפרויקט, בתקציבו ובלוחות הזמנים שלו, ואף שהפרויקט טרם הסתיים וההתקשרות עם העירייה עדיין נמשכת, לא פעל משרד התחבורה, שמייצג את הממשלה בעניין זה, לחידושו או לעדכונו של ההסכם, זאת גם בניגוד להחלטת ועדת ההיגוי העליונה כארבע שנים קודם לכן.

תקצוב תחזוקת התשתיות והמערכות שיוקמו במסגרת הפרויקט: לאחר שינוי תכולתו של הפרויקט והגדלת עלות המרכיבים השונים שנכללו בו לא המציאה העירייה למשרדי התחבורה והאוצר התחייבות עדכנית לתחזוקת התשתיות והמערכות שיוקמו במסגרת הפרויקט, לפי דרישות הקול הקורא והסכם ההתקשרות עם העירייה.

פעילות ועדת ההיגוי העליונה: ועדת ההיגוי לא התכנסה בתדירות שהיא עצמה קבעה, דבר שהיה עשוי למנוע עיכובים בביצוע הפרויקט והשלמתו. הוועדה לא ביצעה סקרים למעקב אחר אופן השגת יעדי הפרויקט, שהיו אמורים להציג בפניה תמונה מהימנה ומקיפה על קצב התקדמות הפרויקט והשגת מטרותיו. הוועדה גם לא קיימה דיונים למעקב אחר פעילות העירייה ופיקוח עליה, כמתחייב מהוראות הקול הקורא ומהסכם ההתקשרות, גם לא בעקבות ההפרות והפעולות החד-צדדיות של העירייה שהוצגו לחבריה ולנציגי משרד התחבורה.

אכיפת הסכם ההתקשרות: בהסכם ההתקשרות לא נקבעו קנסות בגין הפרה או אי-עמידה של העירייה בתנאי ההסכם ובביצוע תכולת הפרויקט על פי לוחות הזמנים שהתחייבה עליהם. הדבר מקבל משנה תוקף נוכח העובדה כי הסעדים שקבע משרד התחבורה, כמו ביטול ההסכם והפרויקט, לא היו אפקטיביים, בייחוד לאחר תחילת ביצוע הפרויקט.

על אף פעולותיה החד-צדדיות של העירייה והפרותיה החוזרות ונשנות את הסכם ההתקשרות, שהובילו להתמשכות הפרויקט ולפגיעה בשלמותו, ועל אף התרעותיה של חברת הבקרה, לא נקטו משרדי התחבורה והאוצר וועדת ההיגוי העליונה פעולות נחרצות ואפקטיביות לטיפול בחריגות, ואף בחלק מהמקרים איפשרו לעירייה לבצע את השינויים שביקשה מבלי לדון על כך או לבחון את האפשרויות השונות העומדות לפניהם.

ההמלצות העיקריות

על משרדי התחבורה והאוצר ועל ועדת ההיגוי לקיים בהקדם דיון לבחינת האפשרויות השונות העומדות לפניהם להשלמת הפרויקט ולהשגת מטרותיו. מהאמור בדוח עולה החשש כי המשך ביצוע הפרויקט במתכונתו הנוכחית, לאחר שנגרעו מרכיבים שונים ולא תוקצבו מרכיבים אחרים, במיוחד המרכיבים שהיו אמורים לבסס מערכת תחבורה בת קיימה, לא יושגו מטרות הפרויקט, שהוא בעל היקף תקציבי גדול מאד.

נוכח הליקויים שפורטו בתפקודם של העירייה, והעומד בראשה ושל מנכ"ל העירייה, בכל הנוגע לאישור הגדלת היקף ההתקשרות עם הקבלנים ושינוי הסטנדרט, השתת העלויות על העירייה ותהליך אישור התקציב למימון שינוי זה במועצת העירייה ובוועדת הכספים, מבלי שהובהר גובה התקציב ומקורו, על משרד הפנים לבחון אם יש מקום להטלת חיוב אישי על ראש העירייה ועל מנכ"ל העירייה הנושאים באחריות לליקויים.

על העירייה להקפיד להכין לוחות זמנים עדכניים, כוללניים ומפורטים לביצוע הפרויקט על כל מרכיביו ולהעבירם לחברות הבקרה מטעם משרד התחבורה כנדרש. על משרד התחבורה לפעול באופן נחרץ מול העירייה ולוודא כי היא מנהלת לוחות זמנים המשקפים את כל מרכיבי הפרויקט ואת סטטוס הביצוע שלהם.

על משרד התחבורה והעירייה לפעול בהקדם לעיגון ההתקשרות בהסכם חדש ועדכני שייתן ביטוי למתווה הפרויקט החדש כפי שיוסכם בין הצדדים. המשך ההתקשרות מבלי שהדבר עוגן בהסכם עלול לערב את הצדדים בסכסוכים ובהתדיינות משפטיות, בהארכת משך ביצוע הפרויקט ובבזבוז כספי ציבור.

על משרדי התחבורה והאוצר, שפרסמו את הקול הקורא, לבחון את הפרויקט בעיר אשדוד ולהחליט על עתיד הפרויקט תוך צמצום הנזקים ומניעת בזבוז כספי ציבור. על מנת להשיג את המטרה שלשמה הוחלט על הפרויקט, דהיינו לשמש "עיר מודל לתחבורה בת קיימא", על משרדי התחבורה והאוצר לקיים תהליך מובנה של הפקת לקחים כדי למנוע הישנותם של הכשלים הרבים שהועלו בדוח זה, לטובת פיתוח פרויקטים נוספים בתחום התחבורה הציבורית במדינה.

סיכום

פרויקט התחבורה בת קיימה בעיר אשדוד נועד לשמש מודל לדוגמה לערים אחרות בארץ בכל הנוגע לבניית תשתיות תחבורתיות בנות קיימה ומודל לעירוניות מתחדשת בישראל. יעד העל של הפרויקט היה צמצום השימוש ברכב הפרטי בד בבד עם הגברת השימוש בתחבורה ציבורית ותחבורה מקיימת אחרת, כדי לשפר את רמת השירות לנוסעים ואת נגישות האוכלוסיות



הפרויקט במתכונתו
הנוכחית אינו יכול
לשמש מודל כפי
שתכננו משרדי
התחבורה והאוצר.
הפרויקט, שיצא
לדרך לפני כשבע
שנים, לא הגיע
לסיומו ואין צפי
להשלמתו, תקציבו
גדל ותכולתו שונתה
וצומצמה באופן ניכר

המוחלשות לתחבורה הציבורית, להקטין מפגעים סביבתיים ולשדרג את המרחב הציבורי. מימוש יעדי הפרויקט היה אמור להיעשות בין היתר באמצעות מתן עדיפות לתחבורה ציבורית, בניית תשתית שבילי אופניים, שדרוג התשתיות להולכי רגל והגברת השימוש בכלי תחבורה שאינם מזהמים. הדוח מציג תמונה ולפיה הפרויקט במתכונתו הנוכחית אינו יכול לשמש מודל כפי שתכננו משרדי התחבורה והאוצר. הפרויקט שיצא לדרך לפני כשבע שנים לא הגיע לסיומו ואין צפי להשלמתו, תקציבו גדל ותכולתו שונתה וצומצמה באופן ניכר מבלי שנבחנה המשמעות של גריעת מרכיבים מרכזיים ממנו על השגת המטרות שעמדו בבסיסו.

משרדי התחבורה והאוצר וועדת המכרזים הבין-משרדית בחרו בהצעת העיר אשדוד מבלי שביצעו בדיקות מספקות להצעה ולכדאיותה הכלכלית. נוסף על כך, משרדי התחבורה והאוצר וועדת ההיגוי קיבלו את החלטותיהם בכל הקשור לפרויקט מבלי שקיימו דיונים סדורים, מבלי שדנו בהשלכות השינויים על הפרויקט ועל השגת מטרותיו ובחינת חלופות להשלמתו ומבלי שניתנו נימוקים לקבלתן בחלק מהנושאים. החריגות הרבות בביצוע הפרויקט שנבעו גם מהתנהלות העירייה, הובילו לחריגה משמעותית בלוחות הזמנים ובתקציב, אך משרדי התחבורה והאוצר המשיכו להעביר לעירייה כספים, לא בחנו את אופן המשך ההתקשרות עמה ואופן השלמת הפרויקט ולא עשו שימוש בכלים שעמדו לרשותם להבאת הפרויקט למסלול תקין שיביא לסיומו תוך צמצום החריגות. התנהלותם של משרדי התחבורה והאוצר בקידום הפרויקט לא הלמה את חובתם לנהוג באחריות כמצופה מגופים המנהלים פרויקט בסדר גודל כספי של מאות מיליוני ש"ח.

עיריית אשדוד שקיבלה את האחריות להקמת הפרויקט חרגה לאורך כל משך ביצועו מתנאי ההסכם עליו חתמה עם משרד התחבורה. העירייה נהגה בחוסר שקיפות, לא שיתפה פעולה באופן מלא עם משרד התחבורה וועדת ההיגוי, קיבלה החלטות חד צדדיות בנוגע לתכולת הפרויקט ובנוגע להקפאת ביצוע מרכיבים מרכזיים בו, הכל מבלי שקיימה הליכים סדורים לבחינת השינויים שעשתה והשלכותיהם ומבלי שקיימה דיונים במועצת העירייה. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התנהלותם של ראש העירייה ומנכ"ל העירייה בכל הנוגע לקידום הפרויקט, ובמיוחד בנושא עמידה בהתחייבויותיה על פי ההסכם עם משרד התחבורה, התנהלות שלא הייתה שקופה כלפי חברי המועצה, משרדי התחבורה והאוצר והציבור ועלולה לפגוע בתקציב העירייה, בעקרונות היעילות והחיסכון ובאמון הציבור במערכת השלטונית.

על העירייה להקפיד ולקיים הליכי קבלת החלטות תקינים ושקופים ולפעול על פי החלטותיהם של ועדת ההיגוי ושל משרדי התחבורה והאוצר ובשיתוף פעולה מלא איתם כדי להביא לידי סיום הפרויקט והשגת מטרותיו. על העירייה ועל משרדי התחבורה והאוצר לתקן את הליקויים שפורטו בדוח וללמוד מהם לצורך ביצוע פרויקטים עתידיים. הדבר מקבל משנה תוקף נוכח העובדה שהפרויקט בעיר אשדוד נועד לשמש גם מודל לדוגמה לערים אחרות בארץ.

מבוא

1. בשנת 2017 מנתה אוכלוסיית העיר אשדוד כ-250,000 תושבים. מנובמבר 2008 מכהן ד"ר יחיאל לסרי כראש עיריית אשדוד (להלן - ראש העירייה), ובאוקטובר 2018 הוא נבחר לכהונה שלישית. מדצמבר 2008 מכהן מר אילן בן עדי כמנכ"ל העירייה (להלן - מנכ"ל העירייה). מועצת העירייה מונה 27 חברים ומהם ארבעה סגנים של ראש העירייה. על פי נתוני הדוח הכספי המבוקר של העירייה, נכון לסוף 2017 הסתכמו התקבולים בתקציב הרגיל (השוטף) לאותה שנה בכ-1.58 מיליארד ש"ח והתשלומים בכ-1.57 מיליארד ש"ח. בשנת 2017 סיימה העירייה את פעילותה בתקציב השוטף בעודף של כ-3.1 מיליון ש"ח ובעודף מצטבר של כ-36.4 מיליון ש"ח בתקציב הרגיל. העיר אשדוד מדורגת בדרגה 5 בסולם הדירוג החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה⁷.
2. תחומה של העיר אשדוד משתרע על כ-50,000 דונם, והיא מאופיינת מהבחינה התכנונית בחלוקה לרבעים (שכונות); בכל רובע מתגוררים בממוצע כ-16,000 תושבים. כל רובע תוכנן לתפקד כרובע עצמאי ובו מרכז מסחרי, מרכזי תרבות, מוסדות חינוך ושירותים שונים לקהילה. אשדוד מאופיינת בצירי תחבורה רחבים ותשתיות נוחות לרכב פרטי וברמת מינוע נמוכה יחסית. להלן במפה 1 מוצגת חלוקת הרבעים בעיר אשדוד:

7 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מדרגת את הרשויות המקומיות לפי המצב החברתי-כלכלי של האוכלוסייה בסולם של עשר דרגות, ודרגה 1 היא הדרגה הנמוכה ביותר.

מפה 1: מפת הרבעים של העיר אשדוד



המקור: ערך "אשדוד" בוויקיפדיה.

3. במהלך 2011 פרסמו משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה) ומשרד האוצר קול קורא "לבחירת רשות מקומית שתשמש עיר מודל למערכת תחבורה בת-קיימא". בקול קורא נדרשו הרשויות המקומיות להציג תוכנית שתציע ותיישם תפיסה כוללת לפיתוח תחבורתי בר קיימה. על פי עקרונות הקול הקורא, העיר שתוכניתה תיבחר תזכה למימון מהממשלה לביצוע העבודות הנדרשות ליישומה. עיריית אשדוד נבחרה מבין 17 הרשויות שנענו לקול קורא.

פרויקט התחבורה בת קיימה שהציעה עיריית אשדוד נועד לחולל שינוי תפיסתי, הן מבחינת ניצול התשתיות העירוניות והן מהבחינה ההתנהגותית



פרויקט התחבורה בת
קיימה שהציעה עיריית
אשדוד נועד לחולל
שינוי תפיסתי, הן
מבחינת ניצול
התשתיות העירוניות
והן מהבחינה
ההתנהגותית של
תושבי העיר, שירחיב
את השימוש
בתחבורה מקיימת
ויצמצם את השימוש
ברכב פרטי

של תושבי העיר, שירחיב את השימוש בתחבורה מקיימת⁸ ויצמצם את השימוש ברכב פרטי. כפי שקבעה העירייה, מטרת הפרויקט היא להביא לידי שיפור משמעותי בתשתיות התחבורה הציבורית בעיר, כולל הקמת צירי העדפה לתחבורה ציבורית ותשתיות להולכי רגל, ושילוב של אמצעי תחבורה נוספים, כמו אופניים ואופניים חשמליים, ופרויקטים נוספים לעידוד השימוש בתחבורה ציבורית.

פעולות הביקורת

בחדשים מאי-אוקטובר 2018 בדק משרד מבקר המדינה היבטים שונים ביישום פרויקט עיר מודל למערכת תחבורה בת קיימה באשדוד⁹. בין היתר נבדקו הנושאים האלו: פרסום הקול הקורא, גיבוש ההצעה של עיריית אשדוד והבחירה בהצעה, שינויים בפרויקט והגדלת תקציבו, ביצוע הפרויקט על ידי העירייה והבקרה של משרדי התחבורה והאוצר על הפרויקט ועל התנהלות העירייה. הביקורת נעשתה בעיריית אשדוד ובמשרדי התחבורה והאוצר. במסגרת זו קיבל צוות הביקורת הבהרות ומידע מחברת הניהול והפיקוח שהעירייה התקשרה עימה לצורך הפרויקט ומשתי חברות בקרה מטעם משרד התחבורה שליוו את הפרויקט.

יודגש כי דוח זה הועבר להתייחסותו של משרד התחבורה כמקובל, אך למרות מספר תזכורות הוא לא העביר את התייחסותו עד מועד סיום הכנת הדוח.

8 תחבורה ציבורית, כלי תחבורה לא ממונעים וכדומה.

9 בדיקה מקדימה נעשתה בעירייה ובמשרד התחבורה בינואר 2018 ובדיקות השלמה נעשו בנובמבר 2018.

פרסום הקול הקורא, גיבוש ההצעה של עיריית אשדוד והבחירה בהצעה

בשנת 2016 פרסם הארגון לשיתוף פעולה ופיתוח כלכלי (OECD) דוח שבו נקבע כי הצפיפות בכבישי ישראל היא מהגבוהות ביותר בקרב מדינות הארגון¹⁰. אחוז השימוש בתחבורה ציבורית (להלן - תח"צ) בערי ישראל נמוך באופן ניכר לעומת המקובל בערים מתקדמות באירופה, בין היתר בגלל רמת שירות נמוכה של אמצעי התחבורה המתחרים ברכב הפרטי. להקטנת מספר המשתמשים ברכב פרטי ישנה תועלת גבוהה למשק הלאומי ולכן יש כדאיות בהשקעה ממשלתית שתוביל לצמצום השימוש בו. בדוח מסכם של ועדת הכלכלה של הכנסת מיולי 2018 צוין כי על פי הערכות משרד האוצר הנזק השנתי למשק מהגודש בכבישים עומד על כ-35 מיליארד ש"ח בשנה¹¹.

באותו דוח מסכם של ועדת הכלכלה נקבע כי התחבורה הציבורית בישראל זקוקה בראש ובראשונה לנתיבי תחבורה ציבורית (להלן - נת"צ) שיאפשרו לרכבי תחבורה ציבורית להגיע במהירות וביעילות ממקום למקום. בדוח צוין כי ועדת הכלכלה מתריעה שהעומס בכבישים "מהווה מצב חירום למשק ולמדינה, המחייב תגובה מהירה ונרחבת הכוללת מחויבות לאורך זמן לתיקון המצב". הוועדה ציינה כי היא רואה ברשויות המקומיות שותפות חיוניות לפיתוח התחבורה הציבורית לרווחת תושביהן, והיא קוראת להן להתגייס למהלך פיתוח התחבורה הציבורית, ובכלל זה לסייע בסלילה מהירה של נת"צ ולהקצות שטחים נדרשים למסופים ולחניונים תפעוליים.

בישראל קיימת תשתית של נתיבי העדפה לתחבורה ציבורית בכמה רשויות מקומיות ובהן תל אביב-יפו, ירושלים, חיפה ופתח תקווה. למשל, בחיפה יש שלושה קווי שירות למטרונית¹², כאשר לאוטובוסים הנוסעים בהם זכות דרך בלעדית ועדיפות בחציית צמתים מרומזרים. אורך קווי השירות שהוקמו הוא 45 ק"מ. עלות הפרויקט עמדה על 1.59 מיליארד ש"ח, והוא מומן ברובו על ידי משרד התחבורה¹³.

בשנת 2011 פעלו משרדי התחבורה והאוצר להכנת קול קורא לעיריות שיעמדו בקריטריונים שקבעו ליישום פרויקט לתחבורה בת קיימה, באמצעות השקעה משולבת בתשתיות ובשירות לנוסעים. החזון שעמד בבסיס הפרויקט הוא "עיר שתאפשר איכות חיים ונגישות גבוהה לכלל תושביה ובאיה ותהווה מודל מוצלח

10 הארגון לשיתוף פעולה ופיתוח כלכלי, *Car Purchase Tax: Green Tax Reform in Israel*, 30.6.16, עמ' 13.

11 דוח מסכם של ועדת הכלכלה של הכנסת, "ישראל עומדת - קידום התחבורה הציבורית בישראל", 3.7.18, עמ' 1; ראו גם מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד "משבר התחבורה הציבורית" (2019).

12 אוטובוסים משודרגים ומרובי קיבולת.

13 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2013 (2013), "הקמת מערך הסעת המונים במטרופולין חיפה - המטרונית" (להלן - דוח המטרונית), עמ' 425.

לעירוניות מתחדשת בישראל¹⁴. מטרת העל של הפרויקט היא צמצום הנסיעה ברכב פרטי באמצעות שיפור רמת השירות לנוסעים, הקטנת המפגעים הסביבתיים, הפחתת תאונות הדרכים, צמצום מקומות החניה, שיפור הנגישות לאוכלוסיות מוחלשות, שיפור רמת החיים בעבור תושבי העיר, חיסכון בזמן נוסעים ושדרוג המרחב הציבורי. במטרה לעודד עיריות להשתתף בקול קורא הובטח החזר כספי בגין ההוצאות הכרוכות בהכנת ההצעה לקול קורא, וכן הובעה נכונות לממן פיתוח של תשתיות ציבוריות כמו שיפור המרחב העירוני.

בנובמבר 2011 פרסמו משרדי התחבורה והאוצר קול קורא (מספר 18/2011) כאמור שהופנה ל-18 עיריות¹⁵ שמספר תושביהן נע בין 70,000 ל-250,000 תושבים, בבקשה שיכינו תוכניות פיתוח לתשתיות תחבורה בת קיימה. לאחר פרסום הקול הקורא החליטו משרדי התחבורה והאוצר לאפשר לעירייה נוספת¹⁶ להשתתף בקול קורא, כך שבסך הכול יכלו 19 עיריות להגיש הצעה לתוכנית (להלן - המציעים הפוטנציאליים).

בקול קורא נקבע כי הממשלה תבחר בזוכה "אשר לפי מיטב הערכתה יצליח ליישם את הפרויקט באופן הראוי ביותר, כך שהעיר הנבחרת תשמש מודל לדוגמה לערים אחרות בארץ בכל הנוגע לבניית תשתיות תחבורתיות בנות-קיימא".

העיריות נדרשו להגיש בהצעותיהן פירוט מהותי וטכני של כל שמונת מרכיבי הפרויקט שפורטו בקול קורא: הצעה לרשת מסלולי העדפה לתחבורה ציבורית (להלן גם - תח"צ)¹⁷; פריסת טכנולוגיות מתקדמות לשימוש וניהול של תח"צ¹⁸; הצעה לעדכון רשת תח"צ על ידי הוספת קווים או הגדלת תדירותה של התחבורה הציבורית; שיפור התשתית הפיזית לנוסעי התח"צ¹⁹; תשתית שבילי אופניים; שיפור התשתית להולכי הרגל, לרבות פיתוח מדרחובים להולכי רגל בלבד במרכז העיר; מדיניות חניה בת קיימה²⁰; ואמצעים נוספים²¹. העיריות נדרשו להוכיח זמינות של כל מרכיבי הפרויקט שיציעו ולהתחייב על יישומם באופן מלא.

בקול קורא נקבע כי גובה המימון שממשלת ישראל, המיוצגת על ידי משרדי התחבורה והאוצר, תקצה לטובת הפרויקט יהיה עד 220 מיליון ש"ח כולל מע"מ. עוד נקבע כי התקציב יעמוד לטובת הפרויקט במשך שלוש שנים מיום החתימה

14 כנס תחבורה ציבורית, מצגת בנושא "תוכנית ממשלתית לעידוד תחבורה ירוקה - קול קורא לבחירת רשות מקומית שתשמש כעיר מודל לתחבורה בת-קיימא", 27.10.11.

15 אשדוד, אשקלון, באר שבע, בני ברק, בית שמש, בת ים, הרצליה, חדרה, חולון, כפר סבא, לוד, מודיעין-מכבים-רעות, נצרת, נתניה, פתח תקווה, ראשון לציון, רחובות ורמת גן.

16 עיריית רמלה.

17 הקצאה ופיתוח של נתיבים בלעדיים לתחבורה ציבורית סדירה ומתן העדפה לאוטובוסים בצמתים.

18 הקמת מערך שלטי מידע אלקטרוניים בתחנות, המספקים מידע על זמן ההגעה של האוטובוס, פריסת מערכת כרטוס אלקטרוני, פריסת מערכת אכיפה אלקטרונית ומערך בקרה ושליטה לתחבורה הציבורית.

19 למשל, שדרוג סככות המתנה, שיפור הנגישות לתחנות, הצבת מפות ושדרוג מסופים.

20 מדיניות התומכת בצמצום כלי רכב במרכז העיר.

21 אמצעים נוספים המיועדים להגביר את השימוש בתחבורה בת קיימה, כגון הגבלת תנועת רכבים מזהמים לפי חוק אוויר נקי, מיזמים של רכב שיתופי ומיזמי השכרת אופניים.

על הסכם ההתקשרות עם הזוכה, וכי תקציב שלא ינוצל²² בתקופה זו ולא תהיה בגינו התחייבות יחזר לקופת המדינה. במכתב הבהרה שהעבירו משרדי התחבורה והאוצר לעיריות, לאחר פרסום הקול הקורא ולפני הבחירה בזוכה, נקבע כי על הזוכה לנצל לפחות 80% מהתקציב במהלך שלוש השנים מיום החתימה על ההסכם עימו, ואת יתרת התקציב עליו לנצל עד ארבע שנים מיום החתימה.

17 עיריות מתוך ה-19 הגישו הצעות במענה על הקול הקורא, ובהן עיריית אשדוד. ועדת מכרזים בין-משרדית המאוישת דרך קבע על ידי נציגים ממשרד התחבורה ומאגף החשב הכללי ואגף תקציבים במשרד האוצר, הייתה אמונה על בדיקת ההצעות ועל בחירת הזוכה (להלן - ועדת המכרזים הבין-משרדית). בישיבתה מינואר 2012 החליטה ועדת המכרזים הבין-משרדית למנות תת-ועדה "כדי להבטיח אי תלות ואובייקטיביות בשיפוט ההצעות" (להלן - ועדת השיפוט).

תהליך קבלת ההחלטות בעירייה בנוגע להגשת הצעה ולאישור הפרויקט

תהליך קבלת החלטות תקין ברשות מינהלית הוא תהליך סדור המבוסס על תשתית עובדתית מלאה (איסוף נתונים ושמיעת עמדות רלוונטיות), על עיבוד המידע ועל גיבוש חלופות שונות ושקילתן באמצעות בחינת יתרונותיהן וחסרונותיהן ועל ניתוחי עלות לעומת תועלת של כל אחת מהן²³. משרד מבקר המדינה העיר בעבר כי כללי מינהל תקין מחייבים רשות מינהלית לתעד את דיוניה, בכלל זה את הנושאים שנדונו וההחלטות שהתקבלו בעניינם. התייעוד כאמור תורם לקיום סדור של הליכי חשיבה ותכנון, להבניה של שיקול הדעת, לעמידה בחובת ההנמקה, לפעולה על פי תכנון ולרציפות ושימור של הזיכרון הארגוני בטווח הקצר והארוך. התייעוד משמש גם למעקב אחר השגת היעדים, להפקת לקחים ולשמירה על עקרון השקיפות בפעילות הארגון²⁴.

לאחר פרסום הקול הקורא פעלה עיריית אשדוד להכנת הצעה, ובאפריל 2012 הגישה אותה למשרד התחבורה. להלן הפרטים:

1. בישיבה פנימית שהתקיימה בעירייה באמצע נובמבר 2011, בהשתתפות מנכ"ל העירייה ובעלי תפקידים נוספים מהעירייה, נבחנו שתי הצעות למתן

22 תקציב מנוצל הוא תקציב שוועדת ההיגוי אישרה לביצוע ומתקיימת התקשרות עם ספק או קבלן לביצוע העבודה, או לסירוגין תקציב שבגינו החלה העבודה אם הסתיימה אם לאו.

23 בג"ץ 297/82 ברגר נ' שר הפנים, פ"ד לז(3) 29 (1983); דפנה ברק-ארו, **משפט מינהלי**, כרך א, עמ' 262, 270 (2010); ראו מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015** (2015), "העסקת יועצים חיצוניים על ידי רשויות מקומיות", עמ' 3 עד 68.

24 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015** (2015), "העסקת יועצים חיצוניים על ידי רשויות מקומיות" עמ' 3 עד 68; מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2017** (2017), "המועצה המקומית-תעשיית נאות חובב - בניית מבנה למועצה ומרכז מבקרים", עמ' 775 עד 849.



העירייה התקשרה
בהסכם עם יועץ
שלושה ימים לפני
שמועצת העירייה
אישרה את השתתפות
העירייה בקול הקורא.
העירייה לא מסרה
לעיונם של כל חברי
מועצת העירייה את
הצעתה המפורטת
לפני ישיבת המועצה
שבה התבקשו
לאשרה

שירותי ייעוץ להכנת הצעת העירייה במענה על הקול הקורא, והוחלט לבחור בהצעתו של אחד מהיועצים (להלן - היועץ) כהצעה זוכה. בעקבות כך, ב-4.12.11 חתמה העירייה על הסכם התקשרות עם היועץ. בהסכם נקבע כי תוקפו מתחילת נובמבר 2011, דהיינו לפני בחינת ההצעות ולפני החתימה על ההסכם. בתמורה לשירותים שיעניק היועץ לעירייה הוא יהיה זכאי לשכר בסך 220,000 ש"ח (בתוספת מע"ם) ולבנוס בסך 40,000 ש"ח בהתאם לניקוד שתקבל העירייה על ההצעה.

רק ב-7.12.11, לאחר ההתקשרות עם היועץ בהסכם, אישרה מועצת העירייה פה אחד את השתתפות העירייה בקול קורא לבחירת רשות מקומית שתשמש עיר מודל למערכת תחבורה בת קיימה (להלן - ישיבת המועצה מדצמבר 2011).

מהאמור עולה כי לצורך הכנת הצעה במענה על הקול הקורא התקשרה העירייה בהסכם עם יועץ שלושה ימים לפני שאישרה מועצת העירייה את השתתפות העירייה בקול קורא; כלומר, העירייה קבעה את מועד תחילתו של ההסכם כחודש לפני אישור מועצת העירייה להשתתף בקול קורא. החלטה זו היא בגדר "קביעת עובדות בשטח", והיא מרוקנת את החלטת מועצת העירייה מכל תוכן.

בתשובתה מפברואר 2019 מסרה העירייה למשרד מבקר המדינה כי אין בבחירת גורם מייעץ ותחילת התקשרות עימו משום קביעת "מסמרות", והעירייה הייתה יכולה להפסיק את ההתקשרות אם מליאת המועצה לא הייתה מאשרת את השתתפותה בקול קורא.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי חתימה על הסכם עם יועץ לקבלת שירותים שלושה ימים לפני הדיון במועצת העירייה ולפני שהמועצה קיבלה החלטה בעניין, הוא תהליך לא תקין. החתימה על ההסכם כאמור מטילה על העירייה חובות שונות, ועל כן התקשרות בהסכם שכזה צריכה להיעשות רק לאחר שנבחנו כל היבטיה והתקבלו החלטות על פי דין לביצועה.

2. על פי מסמכי הקול הקורא, על כל עירייה לצרף להצעתה "פרוטוקול ישיבת מועצת העירייה שבה אישרה את השתתפות העירייה בתוכנית ואת הפרויקט המוצע מטעמה, על כל מרכיביו". על פי הקול הקורא, נציגי מועצת העירייה נדרשים להצהיר כי מועצת העירייה אישרה את השתתפות העירייה בתוכנית ואת הפרויקט שהעירייה מציעה במסגרתה, על כל מרכיביו, וכי הם מסכימים כי הגשת ההצעה מחייבת את המועצה "לכל דבר ועניין".

הועלה כי בישיבתה במרץ 2012 אישרה מועצת העירייה את ההצעה שהכינה העירייה באמצעות היועץ (להלן - ישיבת המועצה במרץ 2012).

עוד הועלה כי הצעת עיריית אשדוד כללה בין היתר כמה מרכיבים שביצועם עתיד היה להשפיע באופן מהותי על תושבי העיר, זאת בשל השפעתם על קווי התחבורה הציבורית הקיימים ועל הסדרי החניה בעיר. בין היתר כללה ההצעה פירוט של צירי ההעדפה לתחבורה ציבורית; רשת שבילי אופניים ושבילי הולכי רגל; ויישום מדיניות חניה בת קיימה באמצעות הרחבת אכיפת החניה תוך הגדלת תקציב מערכת החניה בכ-20%, ביטול 130 מקומות חניה בארבעה רחובות המשמשים חלק מתשתית התח"צ והוספת כ-530 מקומות חניה באזורים אחרים. הצעת העירייה נפרסה על 381 עמודים וצורפו לה 295 עמודים של נספחים.

העירייה צירפה להצעה את הפרוטוקולים של ישיבות המועצה מדצמבר 2011 וממרץ 2012, וכן מסמך חתום בידי ארבעה חברי מועצת העירייה: שני סגני ראש העירייה, ממלא מקום ראש העירייה וחבר מועצה נוסף; המסמך כולל את ההתחייבויות שפורטו בקול קורא, כפי שתואר לעיל.

עלה כי העירייה לא מסרה לעיונם של כל חברי מועצת העירייה את הצעת העירייה המפורטת, על כל מרכיביה, לפני ישיבת המועצה במרץ 2012 שבה הם התבקשו לאשרה.

על פי פרוטוקול ישיבת המועצה ממרץ 2012, הדיון על הצעת העירייה היה נושא אחד מתוך כמה נושאים שנדונו באותה ישיבה. בפרוטוקול יש ההתייחסות קצרה להצעת העירייה, והדיון עליה כלל הצגה כללית מאוד של הפרויקט וציון ההחלטה שלפיה "מחליטים **פה אחד** לאשר השתתפות עיריית אשדוד בקול קורא לבחירת רשות מקומית שתשמש עיר מודל למערכת תחבורה בר קיימא" (ההדגשה אינה במקור).

העירייה מסרה בתשובתה כי בישיבת המועצה במרץ 2012 הוצגה בפני חברי המועצה מצגת מפורטת המסבירה את הצעת העירייה לקול קורא.

מהקלטה של הישיבה עולה כי במשך פחות משתי דקות הוצגו באופן כללי לחברי המועצה פרקי ההצעה ותקציב הפרויקט הכולל, ללא פירוט מרכיבים מרכזיים בפרויקט. לאחר הצגה זו התקיים ויכוח שנמשך כשלוש דקות לאחר שחבר מועצה ביקש לראות את תוכנית החניה; בתגובה השיב לו ראש העירייה כי תוכנית החניה אינה קשורה לקול קורא וכי על חבר המועצה להגיש הצעה לסדר היום בנושא. מיד לאחר מכן פנה ראש העירייה לחברי המועצה: "מי שבעד השתתפות עיריית אשדוד בקול קורא לבחירת רשות מקומית שתשמש עיר מודל לתחבורה ירים את ידו". יצוין כי מההקלטה לא ניתן להסיק לגבי תוצאותיה של ההצבעה, אך ראש העירייה ציין: "העברנו **ברוב** את ההצעה הזו" (ההדגשה אינה במקור).

העירייה מסרה בתשובתה כי אף אם נרשם בטעות שהתקבלה החלטה פה אחד, והיא התקבלה רק ברוב קולות, עדיין מליאת המועצה החליטה על הגשת הפרויקט כפי שהוכן בידי הצוות המקצועי.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לעיריית אשדוד על שלא העבירה לעיונם של כל חברי המועצה את הצעת העירייה המפורטת, על כל מרכיביה, בטרם התבקשו לאשרה, בייחוד כשמדובר בפרויקט גדול ומורכב הכולל מרכיבים שביצועם עתיד היה להשפיע באופן מהותי על תושבי העיר, ונוכח אחריותה כנאמן הציבור. יתרה מזאת, ראש העירייה מנע מחבר מועצה לקבל מידע בדבר תוכנית החניה, באמתלה כי תוכנית זו אינה קשורה לקול הקורא. בכך לא שיקף את המציאות כהווייתה שכן ההצעה כללה התייחסות למדיניות החניה בעיר. התנהלות זו אינה עולה בקנה אחד עם הדרישה המחייבת גוף ציבורי והעומד בראשו, ובכלל זה רשות מקומית, לפעול בשקיפות ולהעביר מידע ומסמכים לחברי מועצת הרשות כדי שיוכלו לקבל החלטה מושכלת.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אשדוד על שפרוטוקול ישיבת מועצת העירייה אינו משקף נכונה את תוצאות ההצבעה שהתקבלה ב"רוב" ולא "בפה אחד". מכאן עולה החשש כי היה בדבר כדי להטעות את משרדי התחבורה והאוצר, שפרסמו את הקול הקורא ובדקו את הצעת העירייה כפי שהוגשה, שיכולים היו לחשוב שלא היו מתנגדים להצעה.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברי מועצת עיריית אשדוד שהצביעו בעד אישור הצעת העירייה בלי שהוצגה להם באופן מפורט, בלי שדרשו לקבל מידע בנושא ובלי שדנו בתוכנית באופן יסודי ומעמיק. בכך פעלו אותם חברי המועצה באופן המרוקן מתוכן את תפקידם ואת חובתם לפעול בנאמנות כמשרתי ציבור והפכו לחותמת גומי.

תהליך קבלת ההחלטות במשרד התחבורה לבחירה בהצעה של עיריית אשדוד

משרדי התחבורה והאוצר אמורים לאשר פרויקט תחבורתי לפי תוצאות בדיקת חלופות וכדאיות כלכלית בשלב יזום הפרויקט ועל פי תכנון ראשוני לכל הפחות. בדוחות קודמים של משרד מבקר המדינה נמצאו כמה פרויקטים תשתיתיים שהתכנון המפורט שלהם נעשה לאחר האישור, ואומדני העלות ומשך הביצוע של הפרויקט היו גבוהים במידה ניכרת מהאומדנים שהוצגו למקבלי ההחלטות בעת אישורם²⁵.

25 מבקר המדינה, **דוח שנתי 56ב** (2006), "משרד התשתיות הלאומיות - פרויקט הולכת גז טבעי", עמ' 776; **דוח שנתי 58ב** (2008), "משרד התחבורה והבטיחות בדרכים - הרכבת הקלה בירושלים", עמ' 1195; **דוח שנתי 60ב** (2010), "יזום ומימוש של תכניות פיתוח בתחום התשתית", עמ' 3. ראו גם דוח המטרונית, עמ' 443.

בחודשים מאי-נובמבר 2012 קיימה ועדת השיפוט תהליך לבדיקת ההצעות שהוגשו ולניקודן על פי הוראות הקול הקורא, ובין היתר נבדקו קריטריונים כמותיים ואיכותיים להצעות אלו. בישיבת הוועדה בנובמבר 2012 נבחנו ההצעות תוך התמקדות בהצעות שקיבלו את הניקוד הגבוה ביותר, לפי הקריטריונים שנבדקו, וכן לאחר עריכת השוואה בין ההצעות. בישיבה זו הוחלט פה אחד להמליץ על בחירה בהצעתה של עיריית אשדוד כזוכה בקול קורא.

בהמלצתה קבעה ועדת השיפוט כי "התשתיות שהוצגו [בהצעת אשדוד] פורטו ברמת איכות גבוהה והציגו רמת ישימות גבוהה לביצוע תוך הצגת אומדני תקציב סבירים ונכונות גבוהה מצד הרשות לבצע ויתורים בכל הנוגע לרכב הפרטי לטובת שיפור מערך התחבורה המוצע... לא נסתרו מעיני הוועדה גם חסרונות מסוימים שנפלו בהצעה דוגמת העדר תכנון תשתיות מספקות בחלקה הדרומי של העיר, צימצום מועט של מקומות חניה ברחובות ועומסי תנועה נמוכים יחסית בחלק מהצירים בהם הוצעו תשתיות ההעדפה לתחבורה ציבורית. למרות חולשות אלו מצאה הוועדה את הצעת העיר אשדוד כטובה ביותר מבין כל אלו שהתקבלו". ועדת המכרזים הבין-משרדית החליטה באותו יום לקבל את המלצת ועדת השיפוט ולהכריז על העיר אשדוד כעיר הזוכה בקול קורא.

בסוף ינואר 2014 חתמו משרד התחבורה, בשם ממשלת ישראל, ועיריית אשדוד על הסכם התקשרות לביצוע הפרויקט על פי הצעת העירייה שזכתה בקול קורא (להלן - הסכם ההתקשרות).

בהסכם ההתקשרות נקבע כי ועדת המכרזים הבין-משרדית תמנה ועדת היגוי שתפקח על יישום הפרויקט ותסייע לקדמו. בפברואר 2015 מינה מנכ"ל משרד התחבורה דאז ועדת היגוי לליווי הפרויקט, בראשות מנהל הרשות הארצית לתחבורה ציבורית במשרד התחבורה, ובה נציגים ממשרדי התחבורה והאוצר ומהעירייה (להלן - ועדת ההיגוי או ועדת ההיגוי העליונה). בכתב מינוי הוועדה נקבע כי בין היתר תפקידה יהיה ללוות את הפרויקט בשלבי התכנון והביצוע, ביישום התקציב, בביצוע שינויים במתווה הפרויקט ובעמידה בלוחות הזמנים והתכולה של הפרויקט. מהאמור עולה כי גם כאשר נקבע בהסכם ההתקשרות כי משרד התחבורה יהיה נציג הממשלה בפרויקט המשיך משרד האוצר ללוות את הפרויקט באמצעות ועדת ההיגוי.

בחינת סבירות עלות ההצעה והכדאיות הכלכלית של הפרויקט

1. נוהל שותפים לדרך הוא נוהל עבודה של משרד התחבורה מול הרשויות המקומיות בתחום תקצוב תשתיות בטיחות ופיתוח תשתיות תחבורה (להלן - נוהל שותפים לדרך). קיומו של הנוהל הוא תנאי הכרחי לבחינת אפשרות השתתפות תקציבית של משרד התחבורה ותשלום ההשתתפות בפועל. בנוהל נקבע בין היתר כי תנאי להשתתפות משרד התחבורה במימון ביצוע של פרויקט תחבורתי הוא זמינות הפרויקט לתכנון מהבחינה הסטטוטורית, לרבות תכנון מפורט והיעדר מטרידים, קיום אומדן ביצוע וכן תוכניות

מאשרות על ידי הגורם המוסמך. בהיעדר תכנון מפורט יבחן המשרד אם להשתתף במימון התכנון בלבד.

עם זאת, בקול קורא איפשרו משרדי התחבורה והאוצר לעיריות להגיש הצעות ללא תכנון מפורט מלא וללא אומדנים מדויקים. בהסכם ההתקשרות נקבע כי על העירייה להכין תכנון הנדסי מפורט ואומדני תקציב מעודכנים בתוך חמישה חודשים מיום החתימה על ההסכם; דהיינו, נוהל שותפים לדרך לא הוחל על הפרויקט.

עלה כי משרד התחבורה לא בחן את ההשלכות של החרגת הפרויקט מהצורך בקיום הוראות נוהל שותפים לדרך, ולא קבע מנגנון חלופי אחר לבדיקת הפרויקט מבחינת בשלות התנאים השונים שנקבעו בנוהל, ובהם בחינת עלות הפרויקט בסדר גודל שהוצע.

2. משרד התחבורה משתתף במימון פרויקטים תחבורתיים בתחום הרשויות המקומיות לאחר שבחן ואישר את כדאיותם הכלכלית למשק המדינה. לצורך כך, ועל מנת ליצור סדר עדיפויות נכון ותכנון יעיל של קידום פרויקטים להשקעה בתשתיות התחבורה השונות, פרסמו לראשונה משרדי התחבורה והאוצר את נוהל פר"ת (פרויקטים תחבורתיים) בשנת 1994. הנוהל מרכז את כלל ההנחיות לעריכת בדיקות כדאיות כלכלית, והוא מגדיר מערכת אחידה של מדדים ושיטות להערכת התועלות והעלויות הכלכליות-חברתיות של פרויקטים תחבורתיים. גם בנוהל שותפים לדרך נקבע כי כל פרויקט שעלותו גבוהה מ-3 מיליון ש"ח מחייב ביצוע בדיקת כדאיות כלכלית-תחבורתית למשק, שתיעשה במימונו המלא של משרד התחבורה.

בעדכון האחרון של נוהל פר"ת, משנת 2012, שעניינו "הנחיות לבחינת כדאיות פרויקטים תחבורתיים", נקבע כי "המדינה משקיעה משאבים רבים בפיתוח ואחזקת רשת התחבורה היבשתית... חשוב שתקציבים אלו יוקצו בצורה שתתרום את המירב לתועלת החברה והכלכלה ושתהיה כלכלית ויעילה תוך התחשבות בשיקולים סביבתיים וחברתיים". במסגרת זו, יש להבטיח הקצאה נאותה של המקורות - באילו פרויקטים להשקיע ומתי וכיצד להימנע מהשקעות שאינן כדאיות. מטרתו של נוהל פר"ת היא לספק את הכלים וההנחיות לבדיקת כדאיות של פרויקטים תחבורתיים המספקים מענה על שאלות אלו. חלק חשוב בבדיקת כדאיות הפרויקט היא הבדיקה הכלכלית. התוצר העיקרי של בדיקה זו הוא כמה מדדים כלכליים מצרפיים המתארים את תועלת הפרויקט בהשוואה לעלותו. הנוהל מביא בחשבון את כל הגורמים המשפיעים על עלות הפרויקט כולל עלויות ההקמה, האחזקה, הציוד וההפעלה.



משרדי התחבורה
והאוצר לא ביצעו
בדיקות כדאיות
להצעה שהגישה
עיריית אשדוד - לא
לפני הבחירה בהצעה
והחתימה על הסכם
ההתקשרות עם
העירייה, ולא בשלב
מאוחר יותר לאחר
ביצוע שינויים רבים
בפרויקט והגדלת
תקציבו

הועלה כי משרדי התחבורה והאוצר לא ביצעו בדיקות כדאיות להצעה שהגישה עיריית אשדוד, שעלותה הייתה כ-220 מיליון ש"ח, לא לפני הבחירה בהצעה והחתימה על הסכם ההתקשרות עם העירייה, ולא בשלב מאוחר יותר לאחר ביצוע שינויים רבים בפרויקט והגדלת תקציבו, כפי שיפורט בהמשך, ובין היתר לא ביצעו בדיקות כדאיות כלכלית של הפרויקט על פי נוהל שותפים לדרך ונוהל פר"ת.

3. משרדי התחבורה והאוצר גם לא ביקשו חוות דעת מקצועיות לבחינת סבירות עלות העבודות שנקבעו בהצעות העיריות לפני הבחירה בהצעה הזו; הדבר מקבל משנה תוקף נוכח מורכבותו וייחודיותו של הפרויקט והעובדה שתוכנן על ידי רשויות מקומיות, שהן אינן גוף המחזיק בניסיון מספיק בתכנון פרויקט תחבורתי בסדר גודל שכזה הכולל מרכיבים רבים ומגוונים.

המנהלת לשעבר של פרויקט עיר מודל לתחבורה בת קיימה מטעם משרד התחבורה (להלן - מנהלת הפרויקט לשעבר) מסרה לצוות הביקורת ביולי ובאוגוסט 2018 כי נוהל פר"ת לא הוחל על הפרויקט וכי הוחלט על מנגנון תחרותי עם ניקוד בקול קורא.

בביקורת עלה כי אין בנמצא מסמכים המעידים על החלטה של משרד התחבורה שלא לבצע בדיקות של כדאיות כלכלית לפרויקט או בדיקות אחרות על פי הנהלים, או על החלטה להחרגת הפרויקט מנוהל פר"ת כפי שמסרה מנהלת הפרויקט לשעבר - שתי החלטות שאמורות לכלול נימוקים המצדיקים חריגה מהוראות הנהלים שקבעו משרדי התחבורה והאוצר או מצדיקים אי-ביצוע בדיקות כאמור. נוסף על כך, משרדי התחבורה והאוצר לא קבעו בקול קורא מנגנון אחר לביצוע בדיקות של כדאיות כלכלית להצעות שיוצגו במסגרתו. הצורך בביצוע בדיקות כאלו מקבל משנה תוקף נוכח היקפו ומורכבותו של הפרויקט והיקף התקציבים הגדול שהמדינה העמידה לביצועו.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרדי התחבורה והאוצר על שפעלו בניגוד לנהלים שהם עצמם קבעו ולא קיימו בדיקות מספיקות לבחינת עלות הפרויקט ולבדיקת כדאיותו, בייחוד בדיקות היתכנות ובדיקות כלכליות. בחירה במתווה של פרויקט תחבורה בת קיימה בעלות של יותר מ-220 מיליון ש"ח מבלי שנבחנה כדאיות הפרויקט יכולה להביא לידי השקעת משאבים ציבוריים בפרויקט שכדאיותו הכלכלית מוטלת בספק. עוד מעיר משרד מבקר המדינה למשרדי התחבורה והאוצר על שלא דנו בהחרגת הפרויקט מהנהלים ולא קבעו מנגנונים חלופיים לבחינתו. על משרדי התחבורה והאוצר להקפיד כי פעולותיהם ייעשו לפי הנהלים ועל פי תהליכי קבלת החלטות סדורים ושקופים.

בחינת חלופות לביצוע הפרויקט

משרדי התחבורה והאוצר קבעו בקול קורא כי אחד מתנאי הסף להשתתפות בפרויקט הוא אישור מועצת העירייה כי הפרויקט יבוצע על ידי "חברה פרטית ו/או ממשלתית, וזאת במידה שהמזמין [ממשלת ישראל²⁶] יבחר לבצע את הפרויקט באמצעות אחת החברות²⁷".

בהסכם ההתקשרות נקבע כי "האחריות המלאה והכוללת לביצוע הפרויקט בהתאם לתכנית כפי שאושר, תחול על העירייה בלבד", אך העירייה רשאית לבצע את הפרויקט, כולו או בחלקו, באמצעות חברה ממשלתית או עירונית שעיקר עיסוקה הוא בתחומי הפרויקט, והיא תאושר מראש על ידי משרד התחבורה. הועלה כי בסופו של דבר בחרה העירייה לבצע את הפרויקט בעצמה.

נמצא כי משרדי התחבורה והאוצר בחרו להעביר לעירייה את האחריות לביצוע הפרויקט שהציעה כפי שנקבע בהסכם ההתקשרות, וזאת מבלי שבחנו את יכולותיה, הן מבחינת משאביה (כמו כוח אדם) והן מהבחינה הארגונית, התפקודית והמקצועית, לנהל ולבצע פרויקט מורכב בהיקף תקציבי נרחב. כמו כן, נמצא כי הם לא בחנו חלופות לביצוע הפרויקט שהציעה העירייה, באמצעות חברות פרטיות או ממשלתיות בעלות ידע ומקצועיות בתחום כפי שנקבע בקול קורא.

אגף התקציבים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה במאי 2019 כי נבחנו מנגנונים לביצוע הפרויקט באמצעות גורמי מקצוע אחרים, אך חלופות אלה נפסלו מטעמים שונים.

מנהלת הפרויקט לשעבר מסרה לצוות הביקורת באוגוסט 2018 כי "במסגרת הכנת הקול [ה]קורא נידון הנושא... עלו כמה רעיונות לביצוע על ידי חברות ממשלתיות אחרות. משגובש הקונספט הייחודי הוחלט להעביר את האחריות לעירייה, בין היתר ע"מ לצמצם את המורכבות לאישור התוכניות... מדובר על פרויקט פיילוט ראשון מסוגו המעביר אחריות לקידום תכנון וביצוע לרשות [מקומית], בין היתר לאור הקושי של משרדי הממשלה להגיע לעיתים להסכמות על הסדרי העדפה לתחבורה הציבורית. לאחר סיום הפרויקט יבוצע תהליך הפקת לקחים מסודר שיבחן האם ניתן לשכפל את המודל או להמשיך את המתכונת המסורתית שבה ברוב המקרים חברות התשתית הממשלתיות מקדמות פרויקטים ברשויות".

בביקורת עלה כי אין ברשות משרד התחבורה מסמכים המעידים על תהליך הבחינה שנעשה לטענת מנהלת הפרויקט לשעבר במהלך גיבוש הקול הקורא, בנוגע לזהות הגורם שיבצע את הפרויקט שהציעה עיריית אשדוד במענה על הקול הקורא או להחלטה להעביר את האחריות לעירייה ולא לחברה ממשלתית או פרטית אחרת לאחר הבחירה בהצעה כאמור.

26 על פי הקול קורא - הוגדר המזמין כממשלת ישראל, המיוצגת על ידי הרשות הארצית לתחבורה ציבורית במשרד התחבורה ואגף תקציבים במשרד האוצר.

27 כדוגמת נתיבי איילון, נת"ע, חוצה ישראל.



משרדי התחבורה
והאוצר בחרו להעביר
את ניהול הפרויקט
וביצעו לעיריית
אשדוד בלי שבחנו את
יכולותיה בתחום זה,
אף שמדובר בפרויקט
מורכב בהיקף תקציבי
נרחב

משרד מבקר המדינה מעיר למשרדי התחבורה והאוצר כי בחרו להעביר את ניהול הפרויקט וביצעו לעיריית אשדוד בלי שבחנו את יכולותיה בתחום זה, אף שמדובר בפרויקט מורכב בהיקף תקציבי נרחב. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי תהליך מינהלי תקין מחייב תיעוד של דיונים ושל החלטות שנגזרו מהם. על משרד התחבורה להקפיד לתעד את תהליכי קבלת ההחלטות שלו.

שינויים בפרויקט והגדלת תקציבו

הצעת העירייה שנבחרה בקול קורא כללה רשת של ארבעה צירי העדפה לתחבורה ציבורית שאורכם הכולל 9.85 ק"מ²⁸, הכוללים שני צירי אורך ושני צירי רוחב, וכן 21.5 ק"מ של שבילי אופניים ברחבי העיר ו-13 ק"מ של צירי הליכה, כולל שדרוג רחוב רוגוזין למדרחוב. מרכיב אמצעים הנוספים בהצעת עיריית אשדוד כלל ארבעה מרכיבים: העירייה כמודל - שינוי בהתנהגות התחבורתית של עובדי העירייה שישמש דוגמה לתושבי העיר; עידוד עובדים בעיר לעבור לתחבורה בת קיימה - העלאת המודעות בקרב המפעלים והעסקים, באמצעות תמריצים, לשימוש עובדיהם בתחבורה ציבורית ובאמצעים בני קיימה; שימוש באופניים בקרב תלמידי בתי ספר - שינוי בהרגלי הנסיעה בקרב בני הנוער הלומדים בבתי הספר; מערך להשכרת אופניים חשמליים ברחבי העיר אשדוד.

לפי ההצעה, מערכת צירי ההעדפה היא רשת רציפה של תשתית העדפה המקשרת את מוקדי המשיכה המרכזיים בעיר המחברים את דרום העיר עם צפון העיר ואת מזרח העיר עם מערב העיר, באמצעות מערך קווים ישירים ומהירים, ה"מהווים את לב ליבה של התוכנית" (ההדגשה אינה במקור):

1. **ציר מערבי הרצל** (2.89 ק"מ) - הציר משמש לחיבור בין אזור הסיטי לאזורי תעסוקה בצפון העיר, כמו גם למוסדות חינוך ולרבעים א' ו-ב' המאופיינים באוכלוסייה רבה ובהם מרוכזים מוסדות חינוך, מוסדות ציבור ומוקדי מסחר.
2. **ציר מזרחי** (4.22 ק"מ) - שדרות בני ברית, שדרות הפלמ"ח, הרחובות יצחק הנשיא, שלמה בן יוסף ודב גור ושדרות הפרחים. על פי הצעת העירייה, רחובות אלו הם רחובות עירוניים שדרכם עוברת רוב התחבורה הציבורית הקיימת בחלק הצפון-מזרחי של העיר.
3. **ציר בגין** (1.64 ק"מ) - ציר המחבר בין המוקד המרכזי של אזור הסיטי שבו ממוקמת התחנה המרכזית לבין אזור תחנת הרכבת, כאשר ממערב לתחנת הרכבת נבנה בית חולים ועתידיים להיבנות אוניברסיטה ואזור תעסוקה.
4. **ציר ז'בוטינסקי** (1.1 ק"מ) - הציר ממוקם בצפון העיר בסמוך לאזורי התעסוקה והמסחר. הציר נמצא בתפר שבין אזורי התעסוקה שבצפון העיר לאזורי המגורים ברבעים א' ו-ב', וקיימים בו מוקדי משיכה כגון מרכז הקניות סטאר סנטר ומתחם המכללות.

להלן במפה 2 מוצגת רשת צירי ההעדפה שהציעה העירייה. נכון למועד הביקורת לא בוצעו הצירים הצבועים בכחול, ולפחות ציר אחד, הציר המזרחי, נגרע מהפרויקט (ראו בהרחבה בהמשך):

מפה 2: רשת צירי העדפה לתחבורה ציבורית



המקור: מפה שהוצגה בוועדת ההיגוי שהתכנסה בספטמבר 2014, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

עיצוב בהכנת התכנון המפורט ותחשיב תקציבי עדכני לפרויקט

בהצעתה ציינה עיריית אשדוד כי מרכיבי התוכנית שהוצגו בהצעה יוצרים מארג שלם כאשר כל מרכיב משתלב ומשלים את מרכיבי התוכנית האחרים. סך עלות יישום פרויקט התחבורה בת קיימה בעיר, על שמונת מרכיביו, שהציגה העירייה בהצעתה עמד על כ-220 מיליון ש"ח כולל מע"מ. העירייה צירפה להצעתה לוח זמנים לביצוע הפרויקט - תחילת 2013 עד תחילת 2016, דהיינו הפרויקט צפוי היה להימשך כשלוש שנים.

בהסכם ההתקשרות בין העירייה לבין משרד התחבורה נקבע כי הצעת העירייה "מהווה חלק עיקרי ובלתי נפרד מהסכם זה", וכי "עיריית אשדוד מתחייבת לבצע תכנון מפורט של כלל המרכיבים כמפורט בהצעתה". עיריית אשדוד התחייבה

רק ביולי 2015, כשנה וחצי ממועד החתימה על ההסכם, הכינה העירייה תחשיב תקציבי עדכני לפרויקט, שבינו לבין התחשיב המקורי בהצעה שהוגשה במענה על הקול הקורא נרשם פער תקציבי גדול

בהסכם כי היא "בדקה את כלל הנסיבות הקשורות בביצוע התחייבויותיה לפי הסכם זה... לרבות נתונים בקשר עם ביקוש, תשתיות, אומדני עלויות, תחשיבי כדאיות וכיוצא באלו, ומצאה כי היא יכולה ומסוגלת לבצען בשלמותן ועל פי כל תנאיהן ובמסגרת לוחות הזמנים השונים, והיא תבצע כנגד התקציבים שיועמדו לה על פי הסכם זה".

כמו כן, העירייה התחייבה בהסכם להכין תוכנית מפורטת לביצוע הפרויקט, שתכלול אבני דרך מעודכנות, תכנון הנדסי מפורט, לוחות זמנים ליישום ואומדני תקציב מעודכנים, לאשרה בוועדת ההיגוי בתוך חמישה חודשים מיום החתימה על הסכם ההתקשרות, דהיינו עד סוף יוני 2014, ולהתחיל ביישום הפרויקט בתוך שישה חודשים, דהיינו עד סוף יולי 2014.

הועלה כי רק ביולי 2015, כשנה וחצי ממועד החתימה על ההסכם, הכינה העירייה תחשיב תקציבי עדכני לפרויקט, שבינו לבין התחשיב המקורי בהצעה שהוגשה במענה על הקול הקורא נרשם פער תקציבי גדול, שנדון מול משרדי התחבורה והאוצר, דבר שגרם לעיכוב בקידום הפרויקט (ראו להלן).

עוד הועלה כי רק בינואר 2016 העבירה לראשונה עיריית אשדוד למשרד התחבורה לוח זמנים שלדי²⁹, בחודשים פברואר-אפריל 2016 העבירה העירייה למשרד התחבורה תכנון הנדסי מפורט של צירי ההעדפה, שהיו מרכיב מרכזי בפרויקט, ובחודשים מרץ ואוקטובר 2017 השלימה את התכנון המפורט למרכיבים נוספים. עד מועד סיום הביקורת באוקטובר 2018 (להלן - מועד סיום הביקורת) לא העבירה העירייה את תכנון מרכיב שדרוג רחוב רוגוזין.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי לוח זמנים שלדי הוצג בפני החברה שליוותה את הפרויקט מטעם משרד התחבורה בשלבים הראשוניים של הפרויקט, ולכל הפחות כבר במהלך 2015. יצוין כי העירייה לא צירפה לתשובתה את לוח הזמנים השלדי האמור.

ביולי ובאוגוסט 2016 התקשרה העירייה עם שני קבלנים לביצוע צירי ההעדפה והוציאה להם צווי התחלת עבודה שבהם נקבע כי הביצוע בפועל יחל בנובמבר 2016, קרי כשנתיים ושלשה חודשים לאחר המועד שנקבע בהסכם ההתקשרות לתחילת העבודות (ראו בהרחבה להלן).

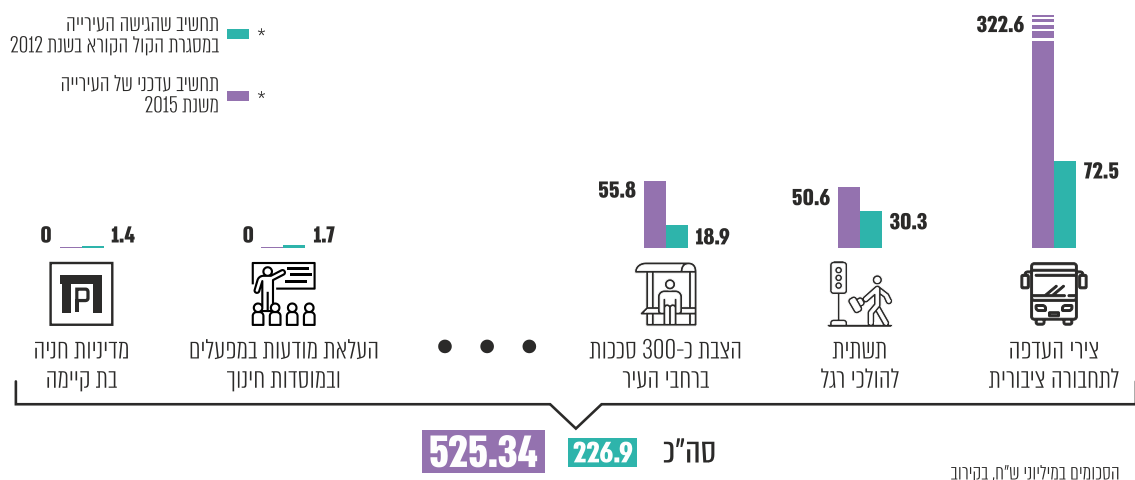
העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי נוכח מורכבותו של הפרויקט, לרבות תנאי השטח, הליך התכנון היה מסובך מאוד וכלל תיאומים רבים בין העירייה לבין גורמים רבים, דבר שהאריך את התהליך.

29 על פי נוהל בקרת לוחות זמנים של חברת נתיבי ישראל (מס' 12.02.20) מנובמבר 2011 לוח זמנים שלדי הוא לוח זמנים הנערך בידי מנהל הפרויקט. לוח זמנים כאמור מגדיר את תהליך הביצוע של הפרויקט, מתאר את תהליך העבודה ומנתח את הנתיב הקריטי לפי שלבי ביצוע. הוא כולל פעילויות עיקריות, פעילויות צד ג' ואבני דרך חוזיות, וזאת מבלי להיכנס לפירוט ברמה הקבלנית. על פי לוח הזמנים השלדי נקבעים המועדים לאבני הדרך החוזיות ולאבני הדרך למעקב, כפי שיופיעו במסמכי המכרז.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אשדוד על העיכוב בהעברת תחשיב תקציבי עדכני של הפרויקט למשרד התחבורה, כשנה וחצי ממועד החתימה על הסכם ההתקשרות עם משרד התחבורה, אף שעל פי ההסכם היה עליה להעביר את האמור בתוך חמישה חודשים בלבד; גם כשלוש שנים וחצי מאוחר יותר לא הושלם התכנון המפורט לכל מרכיבי הפרויקט, דבר שגרם לעיכוב בביצוע הפרויקט. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה על שלא אכף את הסכם ההתקשרות שחתם מול העירייה, בכל הנוגע למועד העברת התכנון המפורט והאומדנים של הפרויקט.

ליקויים בהצעת העירייה ובבדיקת סבירותה

ביוני 2015, לאחר הכנת האומדן העדכני לאותה עת על ידי העירייה, החליטה ועדת ההיגוי כי יש לקיים ישיבות עבודה פרטניות עם נציגי משרד האוצר לצורך גישור על הפערים בעלותו של הפרויקט וקביעת תכולתו. להלן בתרשים ובלוח 1 מוצגים עלות התוכנית שהכינה עיריית אשדוד במסגרת המענה לקול הקורא בשנת 2012³⁰ ותחשיב עדכני לפרויקט שהכינה העירייה בנובמבר 2015³¹ והפערים בין עלויות המרכיבים השונים בפרויקט:



30 הנתונים שהופיעו בהצעת עיריית אשדוד לאחר הוספת 15% בצ"מ, ניהול ותכנון והוספת 16% מע"ם.

31 הנתונים כוללים 10% תכנון, 3% ניהול ופיקוח, 1.5% הבטחת איכות, 3% נלוות, 15% בצ"מ ו-17% מע"ם.

לוח 1: השוואה בין תחשיב העירייה משנת 2012 לבין תחשיב העירייה
משנת 2015 (במיליוני ש"ח, בקירוב)

התחשיב משנת 2015	התחשיב משנת 2012	
		צירי העדפה לתחבורה ציבורית
322.6	72.5	ציר מערבי הרצל, ציר בגין, ציר זבוטינסקי והציר המזרחי
10.4	* -	דרך הגישה לרכבת
11.8	** -	מרכז בקרה
		טכנולוגיות לשימוש וניהול תח"צ
13.9	59.3	בצירי ההעדפה ומחוצה להם
27.8	28.8	תשתית שבילי אופניים
		תשתית להולכי רגל
50.6	30.3	שיקום מדרכות ברחבי העיר ושדרוג מדרחוב רוגוזין
		תשתית פיזית לנוסע
55.8	18.9	הצבת כ-300 סככות ברחבי העיר
16	2.9	מסוף צפוני ותחנה מרכזית
		מרכיבים אחרים
4.3	3.3	השכרת אופניים חשמליים
5	0.8	העירייה כמודל
0	1.7	העלאת מודעות במפעלים ובמוסדות חינוך
0	1.4	מדיניות חניה בת קיימה
7.02	7	קשרי קהילה - ניהול עירוני
525.34	226.96	סה"כ

על פי נתוני העירייה וחברת הבקרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* בהצעה נכלל כביש הגישה לרכבת בציר בגין.

** בהצעה היה תקציב להקמת מערכת לניהול התחבורה הציבורית, והוא נכלל במרכיב טכנולוגיות בצירי העדפה.

מהלוח עולה כי התקציב של הפרויקט משנת 2015, גדול יותר מפי שניים מהתקציב המקורי שהגישה העירייה במסגרת הקול הקורא (תוספת של

כ-130%) - כ-525 מיליון ש"ח בתחשיב משנת 2015 לעומת כ-227 מיליון ש"ח בלבד בתחשיב המקורי.

בעקבות כך, בנובמבר 2015 הכינה חברת בקרה שליוותה את הפרויקט מטעם משרד התחבורה (להלן - חברת הבקרה) דוח לבחינת התקציב במטרה להמליץ על תקציב ותכולה חדשים לפרויקט. מהדוח של חברת הבקרה עולה כי "רכיב בצ"מ [בלתי צפוי מראש], ניהול ותכנון שנקבע ב'קול קורא' על כ-15% מהיקף תקציב הפרויקט, אינו תואם לתקציב המאושר והמקובל כיום בפרויקטים של תחבורה לשלב התכנון המוקדם". על פי הדוח האמור, יש להעמיד את תקציב הבצ"מ לבדו על 25% מעלות הפרויקט, את הוצאות התכנון על 10% ואת הוצאות הניהול על 3%; דהיינו, 38% לעומת 15% שנקבעו בקול קורא. נוסף על כך, החברה קבעה כי יש להוסיף מרכיבים שכלל לא נלקחו בחשבון בקול קורא שפרסמו משרדי התחבורה והאוצר: שיעור של 3% למימון עלויות נלוות, ושיעור של 1.5% למימון בקרת אבטחת איכות.

על פי הדוח האמור, לו הצעת עיריית אשדוד לקול קורא הייתה מחושבת על בסיס השיעורים הנדרשים הייתה עלותה גבוהה בכ-63 מיליון ש"ח, דהיינו כ-290 מיליון ש"ח ולא כ-227 מיליון ש"ח. עם זאת, חברת הבקרה קבעה כי החישוב המחודש של תקציב הפרויקט, בעקבות נתוני העירייה משנת 2015, יתבסס על בצ"מ בשיעור 15% ולא 25% ל"אלמנטים שכבר סיימו את שלב התכנון המפורט". חברת הבקרה המליצה לתקצב כל מרכיבי הפרויקט הכלולים בקול קורא, גם במתכונת מצומצמת, וזאת "בראיה הוליסטית של מהות הפרויקט".

אגף החשב הכללי במשרד האוצר (להלן גם - החשכ"ל) מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2019 (כי בפרויקטים המבוצעים בידי משרד התחבורה נהוג לשריין בשלב התכנון הראשוני תקציב גבוה לבצ"מ, שאף מגיע לעיתים לרמה של 50% מעלות הפרויקט.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למשרדי התחבורה והאוצר על הליקויים המשמעותיים שהיו במסמכי הקול הקורא שפרסמו, בכל הקשור לשיעור הוצאות הבצ"מ, הניהול והתכנון, שהיו הבסיס לחישוב התקציב בהצעות שהגישו הרשויות המקומיות במענה על הקול הקורא. עוד מעיר משרד מבקר המדינה למשרדי התחבורה והאוצר כי גם בעת בחינת ההצעות לא הייתה התייחסות לשיעורי ההפרשה בעבור בצ"מ, ניהול ותכנון, וכן לאי התחשבות בעלויות נלוות ובקרת איכות, שלפי חברת הבקרה הביאה לידי תקצוב חסר של כ-64 מיליון ש"ח בהצעה של עיריית אשדוד.

עוד עולה מלוח 1 כי בעוד שעלות ביצוע התשתית בצירי ההעדפה, לפי הצעת העירייה³², הייתה כ-72.5 מיליון ש"ח, על פי התחשיב משנת 2015 עמדה עלות זו על כ-323 מיליון ש"ח, דהיינו פער של כ-250 מיליון ש"ח, יותר מפי ארבעה מהעלות שהוצגה בהצעה שהוגשה במענה על הקול הקורא (תוספת של יותר



הפער הניכר בהערכת
עלות הפרויקט מצביע
על כך שתחשיב
העירייה לביסוס עלות
הפרויקט בהצעה
שהגישה לא היה
מבוסס דיו, ומשרדי
התחבורה והאוצר
וועדת המכרזים הבין-
משרדית לא עמדו על
החוסרים בתחשיב
במועד

מ-300%). זאת ועוד, בהצעת העירייה עמדה עלות הקמתן של כ-300 סככות על כ-18.9 מיליון ש"ח בלבד לעומת כ-55.8 מיליון ש"ח בתחשיב משנת 2015.

בנוסף, תחשיב העירייה משנת 2015 אף כולל הפחתת מרכיבים שנכללו בהצעת העירייה, כמו העלאת מודעות במפעלים ובמוסדות חינוך, וכן הפחתת מרכיב מדיניות חניה בת קיימה.

הפער הניכר בהערכת עלות הפרויקט מצביע על כך שתחשיב העירייה לביסוס עלות הפרויקט בהצעה שהגישה במענה על הקול הקורא לא היה מבוסס דיו, ומשרדי התחבורה והאוצר וועדת המכרזים הבין-משרדית לא עמדו על החוסרים בתחשיב העירייה ולא דרשו ממנה הבהרות בנוגע לתחשיב זה, באופן הנדרש להיקף העבודה ומורכבותה, ובכלל זה סבירות תכולת העבודות לפי התוכנית שהעירייה הציגה, לרבות עלות ביצוע צירי ההעדפה שהיו חלק ניכר ומרכזי מהפרויקט. הדבר מקבל משנה תוקף נוכח היקפו של הפרויקט והעובדה שתוכנן על ידי רשות מקומית שאינה מחזיקה בניסיון מספיק בתכנון פרויקט תחבורתי בסדר גודל שכזה הכולל מרכיבים רבים ומגוונים, בעוד שבידי משרד התחבורה שמקדם פרויקטים תחבורתיים רבים במדינה, אמורים להיות הכלים לבחינת עלות של פרויקט תחבורתי שכזה. בהתנהלות משרדי התחבורה והאוצר נפלו פגמים מהותיים בכל הנוגע לבדיקת הצעתה של עיריית אשדוד ובחירתה בקול קורא.

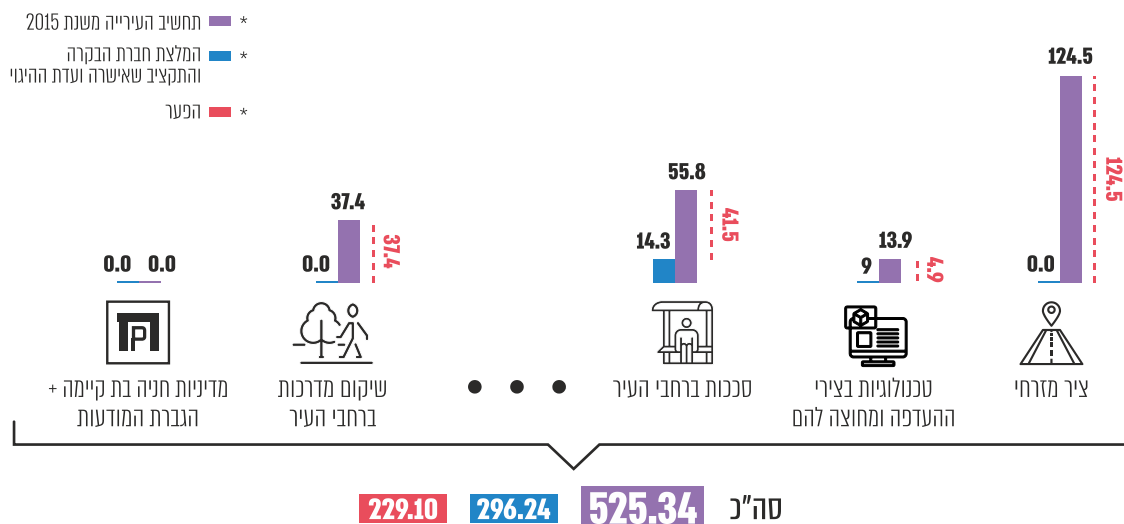
משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למשרדי התחבורה והאוצר ולוועדת המכרזים הבין-משרדית על הליקויים המשמעותיים שבבדיקת הצעתה של עיריית אשדוד ובבדיקת סבירות עלות הפרויקט שהציגה. הליקויים בפעולתם השליכו על תהליך הבחירה ברשות המקומית הזוכה והובילו מחד להתייקרות ניכרת בעלות הפרויקט שנבחר ומאידך להפחתה בתכולתו. משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אשדוד על כך שהתחשיב שהגישה בהצעתה לביצוע התשתית בצירי ההעדפה היה נמוך באופן משמעותי מהעלות בפועל, משום שלא היה מבוסס באופן שהולם את מהות הפרויקט והיקפו.

העירייה מסרה בתשובתה כי התחשיב משנת 2015 מבוסס על תכנון של הפרויקט בפועל ואומדנים שהתקבלו מיועצי הפרויקט ונבדקו על ידי כמאי³³; לעומת זאת, התחשיב שהוגש בשנת 2012 במסגרת הקול הקורא הוכן על בסיס "כמויות משוערות", כאשר את המחירים קבע משרד התחבורה, והם היו "נמוכים מאוד ולא ריאליים".

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אשדוד כי העובדה שהסתפקה בהגשת הצעה שהתבססה על כמויות משוערות שהיו נמוכות באופן משמעותי מהכמויות בפועל, הובילה לחריגה גדולה מאוד בתקציב הפרויקט. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי בעת הכנת הצעה בהיקף שכזה במענה על הקול הקורא, ולכל המאוחר לפני חתימה על הסכם התקשרות עם משרד התחבורה, שבו התחייבה לבצע את העבודות בהיקף שהציעה ובמחיר שהוסכם, היה עליה לבחון את הכמויות והמחירים שהציעה; אם סברה העירייה כי המחירים אינם ריאליים או שאינם בני ביצוע לפי הסטנדרט שקבע משרד התחבורה, היה עליה להתריע על כך בפניו וכבר לפני החתימה על ההסכם.

קביעת תכולה חדשה לפרויקט וביטול מרכיבים

בדוח שהכינה בנובמבר 2015 המליצה חברת הבקרה על תכולה חדשה לפרויקט בהיקף תקציבי של כ-296 מיליון ש"ח - הפחתה בכמה מרכיבים מרכזיים שהופיעו בהצעת העירייה ותוספת תקציבית של כ-64 מיליון ש"ח. להלן בתרשים ובלוח 2 מוצגים הפערים בין תחשיב העירייה משנת 2015 לבין המלצת חברת הבקרה על תכולה חדשה:



* הסכומים במיליוני ש"ח, בקירוב

לוח 2: השוואה בין תחשיב העירייה משנת 2015 לבין המלצת חברת
הבקרה (במיליוני ש"ח, בקירוב)

הערות	הפער	המלצת חברת הבקרה	תחשיב העירייה משנת 2015	
הפחתה של 10% מתחשיב העירייה בשל התבססות על שיעור גבוה מהנדרש לטובת הסדרי תנועה זמניים, הכללת עבודות החורגות מהסטנדרט של משרד התחבורה והתבססות על כמויות גדולות מהנדרש	20.8	187.7	208.5	ציר מערבי הרצל, ציר בגין, ציר ז'בוטינסקי ודרך הגישה לרכבת
מרכיב שנגרע מהפרויקט	124.5	0.0	124.5	ציר מזרחי
תחשיב העירייה כולל גם טכנולוגיות בציר המזרחי שבוטל	4.9	9	13.9	טכנולוגיות בצירי ההעדפה ומחוצה להם
		11.8	11.8	מרכז בקרה
		16	16	מסוף צפוני והתחנה המרכזית
בשני התחשיבים מדובר על 302 סככות. חברת הבקרה התבססה על עלות יותר נמוכה של סככה סטנדרטית	41.5	14.3	55.8	סככות ברחבי העיר
על פי החלטה של ועדת הופחת התקציב למרכיב זה ל-22.26 מיליון ש"ח (ראו להלן)		27.8	27.8	תשתית שבילי אופניים
מרכיב שנגרע מהפרויקט	37.4	0.0	37.4	שיקום מדרכות ברחבי העיר
		13.2	13.2	שדרוג רחוב רוגוזין
		5	5	העירייה כמודל
מרכיב שבוטל על פי החלטה של ועדת ההיגוי (ראו להלן)		4.3	4.3	מערך השכרת אופניים חשמליים
		0.0	0.0	מדיניות חניה בת קיימה + הגברת המודעות
		7.02	7.02	קשרי קהילה
	229.10	296.24	525.34	סה"כ

על פי נתוני העירייה וחברת הבקרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



גריעת הציר המזרחי
היא למעשה ויתור על
קרוב לחצי מאורך
נתיבי התחבורה
הציבורית שתוכננו
ונכללו בהצעה של
עיריית אשדוד, וכן
ויתור על ציר מרכזי
שבו עוברת תחבורה
ציבורית עירונית ובין-
עירונית בהיקף נרחב

מהלוח עולה כי עיקר צמצום העלויות בתקצוב הפרויקט מושג באמצעות ויתור על המרכיבים ציר מזרחי, שיקום מדרכות ברחבי העיר והורדת המפרט שהוצע לסככות, ביטול התקציב שיועד למדיניות חניה בת קיימה וביטול פרויקט הגברת המודעות במפעלים, בעסקים ובמוסדות חינוך.

בסוף נובמבר 2015 דנה ועדת ההיגוי בהמלצות של חברת הבקרה ואישרה תקציב כולל לפרויקט בסך 291 מיליון ש"ח (לעומת תקציב של כ-296 מיליון ש"ח שהציעה חברת הבקרה). בפרוטוקול הדיון פורטו המרכיבים שנשארו בפרויקט וצוין כי "המרכיבים שלא יבוצעו מפאת מגבלות תקציב הם: הציר המזרחי (בני ברית- הפלמ"ח- יצחק הנשיא- שלמה בן יוסף- דב גור- הפרחים); שיקום מדרכות ברחבי העיר; סכימת השכרת אופניים חשמליים".

1. **גריעת הציר המזרחי מהפרויקט:** כאמור, על פי הצעת העירייה, הרחובות שבהם עובר הציר המזרחי (4.22 ק"מ) הם רחובות עירוניים שדרכם עוברת מרבית תנועת התחבורה הציבורית הקיימת בחלק הצפון-מזרחי של העיר.

ממסמכי ההצעה עולה כי לציר זה חשיבות מכמה סיבות: יותר מ-60% מהנוסעים בתחבורה העירונית באשדוד מרוכזים בציר המערבי ובציר המזרחי; מרבית תנועת התחבורה הציבורית הקיימת בחלק הצפון-מזרחי של העיר עוברת בציר המזרחי; בשעות 6:30 עד 9:30 נוסעים יותר מ-3,000 בני אדם בתחבורה הציבורית בציר בני ברית שהוא חלק מהציר המזרחי; תשתית העדפה לאורך ציר זה תאפשר קישור מהיר של תושבי החלק המזרחי של העיר למוקדי התעסוקה בצפון ולאזור הסיטי שבמערב; ברבעים ג' ו-ז' שדרכם עובר הציר המזרחי מתגוררת אוכלוסייה חרדית "המאופיינת בשימוש רב בתחבורה ציבורית", והוא ימשש בחלקו גם למעבר של תחבורה ציבורית בין-עירונית ענפה המקשרת בין העיר אשדוד לבין ריכוזי אוכלוסייה חרדית ברחבי הארץ; ברחובות שעל ציר זה קיימים עומסי תנועה המצדיקים מתן העדפה לתחבורה ציבורית.

מהאמור עולה כי גריעת הציר המזרחי מהפרויקט היא למעשה ויתור על קרוב לחצי מאורך נתיבי התחבורה הציבורית שתוכננו ונכללו בהצעה של עיריית אשדוד, וכן ויתור על ציר מרכזי שבו עוברת תחבורה ציבורית עירונית ובין-עירונית בהיקף נרחב המשרתת גם אוכלוסייה חרדית שעושה שימוש רב בתחבורה ציבורית.

בביקורת עלה כי משרדי התחבורה והאוצר לא ביצעו בדיקות כדאיות או תהליך מוסדר של קבלת החלטות, בין היתר לבדיקת התוכנית החדשה לאחר גריעת הציר המזרחי, לרבות בחינת משמעותה של גריעה כזאת, כל שכן ביצוע התאמות שמטרתן לוודא כי התוכנית המצומצמת היא התוכנית המיטבית הכוללת את המרכיבים הנדרשים להבטחת יעילותה ומועילותה.

גם בדיון ועדת ההיגוי מסוף נובמבר 2015 שבו אישרה את המלצות חברת הבקרה לא דנה הוועדה בהשלכות של גריעת מרכיב מרכזי בתוכנית שזכתה בקול קורא, דהיינו הציר המזרחי, ולא בחנה חלופות לציר זה

במטרה לשמור על עקרונות ההצעה של עיריית אשדוד ועל מטרותיה, כפי שפורטו באופן נרחב בהצעת העירייה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרדי התחבורה והאוצר ולוועדת ההיגוי על שלא קיימו דיון על משמעות ההחלטה לגרוע מהפרויקט מרכיב כה משמעותי שעליו התחייבה העירייה במסגרת הצעתה, ולהשלכות של החלטה כזו על הפרויקט בכללותו ועל השגת מטרותיו.

2. **הפחתה בתקציב לתשתית שבילי אופניים:** מעיון בתקציב שאישרה ועדת ההיגוי עולה כי תקציב זה זהה לתקציב שהציעה חברת הבקרה, למעט גריעה של 5.56 מיליון ש"ח - מתקציב של 27.82 מיליון ש"ח שהציעה חברת הבקרה לתקציב של 22.26 מיליון ש"ח, וזאת מבלי שצוין בפרוטוקול של ישיבת ועדת ההיגוי שהתקציב שיועד לתשתית שבילי אופניים הופחת, מבלי שצוינה תכולת העבודה שהופחתה ממרכיב זה ומבלי שנזכרה ההפחתה בתקציב.

3. **ביטול מרכיב שיקום מדרכות ומרכיב מדיניות החניה:** ועדת ההיגוי לא דנה בביטול של מרכיב שיקום המדרכות ברחבי העיר ושל מרכיב מדיניות חניה בת קיימה, וכן בהשלכות של ביטולם על הפרויקט ועל השגת מטרותיו, כפי שהעירייה התחייבה בהצעתה.

יצוין כי פרויקט שיקום המדרכות ברחבי העיר הוא חלק ממרכיב שיפור התשתית להולכי הרגל כפי שהוגדר בקול קורא, ומטרתו הייתה לעודד הליכה ברגל כדרך התניידות, ובכך לצמצם את הנסיעות הממונעות ולשפר את בטיחותם של הולכי הרגל ואת הנגישות למערכת התחבורה הציבורית בעיר.

מרכיב מדיניות חניה בת קיימה היה אחד משמונת המרכיבים המרכזיים שנדרשו בקול קורא, שמטרתו היא קביעת מדיניות חניה התומכת בצמצום נסיעת כלי רכב במרכז העיר ומאפשרת פיתוח חניוני "חנה וסע" באופן שיעודד בעלי רכב פרטי להשתמש בתחבורה ציבורית. בהצעתה של עיריית אשדוד הודגש כי תוכנית חניה בת קיימה מציעה התבוננות הוליסטית על נושא החניה מתוך אמונה כי מדיניות חניה נכונה היא כלי משמעותי בהפחתת נסועת הרכב הפרטי.

4. **ביטול התקציב של מרכיבים נוספים:** ועדת ההיגוי לא דנה בנושא ביטול התקציב לפרויקט השכרת אופניים חשמליים ולפרויקט העלאת המודעות במפעלים, בעסקים ובמוסדות חינוך לשימוש בתחבורה ציבורית - שני פרויקטים שהיו חלק מהצעת העירייה הכלולים במרכיב "אמצעים נוספים" לפי הקול הקורא.

העירייה הדגישה בהצעתה כי הפרויקטים שנכללו במרכיב זה מאפשרים לעירייה להוסיף אמצעים נוספים המשמשים מסגרת משלימה לתוכנית. המסגרת האמורה מייצרת מארג כלל-עירוני המחבר את התושבים ברמה היום-יומית לשינוי המובנה והמהותי החדש בעיר. מארג שכולל מרכיבים

תחבורתיים-חברתיים המאפשרים הטמעת השינוי, והכול במטרה לעודד מעבר מרכב פרטי לאמצעי תחבורה בת קיימה.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדת ההיגוי, למשרדי התחבורה והאוצר ולעירייה, שנציגיהם נטלו חלק בוועדה, על שלא דנו בהפחתת התקציב שיועד לתשתית שבילי אופניים, לרבות תיאור מהות ההפחתה והנמקתה, וכן לא דנו על ביטול מרכיבים שונים רבים, חלקם מרכיבים מרכזיים, שהיו חלק מהצעת העירייה ושעל בסיסה נבחרה העיר אשדוד כזוכה בקול קורא, לרבות ההשלכות שבביטולם. ועדת ההיגוי גם לא בחנה חלופות אחרות להשלמת הפרויקט שיאפשרו שמירה על העקרונות שנקבעו בהצעת העירייה ובקול קורא, לרבות אלו הנוגעים לתחבורה בת קיימה.

הרשאות תקציביות וגריעת מרכיב תשתית שבילי אופניים מהפרויקט

נכון למועד הביקורת, בתקופה שבין דצמבר 2013 לנובמבר 2016 הוציא משרד התחבורה לעיריית אשדוד הרשאות תקציביות³⁴ בסכום כולל של כ-219.4 מיליון ש"ח, וזאת מתוך תקציב בסך 291 מיליון ש"ח שאישרה ועדת ההיגוי. להלן בלוח 3 מוצגות ההרשאות התקציביות:

לוח 3: הרשאות תקציביות, דצמבר 2013 עד נובמבר 2016 (במיליוני ש"ח, בקירוב)

מועד הוצאת ההתחייבות	הנושא	הרשאת התקציב
דצמבר 2013	קמפיין עיר בת קיימה - קשרי קהילה	7
דצמבר 2013	תכנון מפורט	34.3
נובמבר 2016	רמזורים, סככות, מצלמות וטכנולוגיה	32.2
ספטמבר 2016	ציר בגין ודרך הגישה לרכבת	51.5
ספטמבר 2016	שדרוג חדר בקרה קיים - מרכז בקרה	10.3
ספטמבר 2016	צירים הרצל וז'בוטינסקי, מסוף צפוני (ז'בוטינסקי) והתחנה המרכזית	84.2

על פי נתוני משרד התחבורה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

משרדי התחבורה והאוצר והעירייה ביטלו מרכיב מרכזי בפרויקט - תשתית שבילי אופניים - שהוא אחד מהמרכיבים שעל בסיסם זכתה העיר אשדוד בקול הקורא

הועלה כי במהלך ביצוע העבודות בצירי ההעדפה הרצל ובגין (ראו להלן) היו חריגות תקציביות גדולות, ובעקבות כך החליטה ועדת ההיגוי באוגוסט 2017 להסמך צוות מקצועי³⁵ שימליץ לה על מתווה ל"התכנסות" תקציבית בפרויקט. הצוות המקצועי קבע כי "התקציב שחויב עד היום עומד על 220 מיליון ש"ח וכי טרם תוקצב תקציב שעומד על 71 מיליון ש"ח נוספים, בין היתר, בעבור שבילי אופניים, רחוב רוגוזין, העירייה כמודל והסדרת והחלפת כ-300 סככות אוטובוס ברחבי העיר". הצוות המליץ לוועדת ההיגוי על שינויים בתכולת הפרויקט כדלקמן:

1. למימון תוספת של 25 מיליון ש"ח שביקשה העירייה בגין הגדלת כתבי כמויות וביצוע שינויים בפרויקט, ייגרע מהפרויקט מרכיב תשתית שבילי אופניים שתקציבו כבר הופחת בעבר לכ-22.3 מיליון ש"ח. הצוות קבע כי לאור העובדה שהעירייה חתמה על "הסכם גג"³⁶ עם משרד הבינוי והשיכון (להלן - הסכם הגג), שבמסגרתו הוקצה תקציב ליישום רשת שבילי אופניים בעיר, הוחלט שלא לבצע את תשתית שבילי אופניים במסגרת הפרויקט.

יצוין בהקשר זה כי אחד משמונת המרכיבים שנכללו בקול קורא ושהרשויות נדרשו להציע לו תוכנית הוא הקמת תשתית שבילי אופניים. בהצעתה של עיריית אשדוד צוין כי מטרתו של מרכיב זה לגשר על הפערים הקיימים בתשתית שבילי האופניים הקיימת בעיר באמצעות הוספת שבילים בצירים ראשיים ושבילים בתוך שכונות, וכן כדי לאפשר נגישות לצירי ההעדפה.

עוד יצוין כי קביעת הצוות המקצועי כי יישום רשת שבילי אופניים בעיר יבוצעו במסגרת הסכם הגג, נעדרת כל פירוט לרבות היעדר התייחסות להקמת תשתית שבילי אופניים שתוכננה במסגרת הפרויקט ולקשר שלה עם רשת צירי ההעדפה.

2. הפחתה של 600,000 ש"ח מתקציב מרכיב עירייה כמודל "עד אשר תתבהר העלות של הסדרת הרמזורים בטווח ההשפעה".

מפרוטוקול דיון ועדת ההיגוי מספטמבר 2017 עולה כי הוועדה אישרה את המלצות הצוות המקצועי במלואן. עוד עולה מהפרוטוקול כי הוועדה לא קיימה דיון על המלצות הצוות המקצועי, בין היתר בנושא גריעת מרכיב תשתית שבילי אופניים מהפרויקט והפחתת תקציב מרכיב עירייה כמודל, ועל ההשלכות של הדבר על השגת מטרות התוכנית שהציעה העירייה במענה על הקול הקורא.

35 בצוות היו מנכ"ל העירייה, מנהל הרשות הארצית לתחבורה ציבורית במשרד התחבורה דאז, נציג אגף תקציבים במשרד האוצר, סגן חשב משרד התחבורה, גזבר העירייה ומנהלת הפרויקט מטעם משרד התחבורה.

36 לפי אתר המרשתת של משרד הבינוי והשיכון, העיקרון המנחה של "הסכם גג" הוא העמדת קדם-מימון על ידי הממשלה לפיתוח תשתיות, מוסדות חינוך ומבני ציבור, פארקים ומחלפי תחבורה, כבר משלב שיווק מיזמי דיוור ברשויות המקומיות, 31.7.18 www.gov.il/he/Departments/General/heskemey_gag

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדת ההיגוי, למשרדי התחבורה והאוצר ולעירייה על ביטול מרכיב מרכזי בפרויקט - תשתית שבילי אופניים - שהוא אחד מהמרכיבים שעל בסיסם זכתה העיר אשדוד בקול קורא, וזאת מבלי לדון על הנושא ולבחון את ההשלכות של החלטה זו על השגת מטרות הפרויקט. נוסף על כך, היעדר דיון על נושא המרכיבים שהושמטו מנע קיומו של תהליך קבלת החלטות סדור בעניין תקצוב הפרויקט.

הרשאות נוספות

נכון למועד סיום הביקורת לא ניתנה הרשאה תקציבית משלימה ל-291 מיליון ש"ח - התקציב שאושר בוועדת ההיגוי. התקציב החסר מיועד לביצוע של שדרוג רחוב רוגוזין (בדגש על תשתית להולכי רגל), של מרכיב העירייה כמודל ושל שדרוג סטנדרט סככות אוטובוסים ברחבי העיר.

במרץ 2016 כתב נציג חברת הבקרה לגורמים שונים במשרד התחבורה כי אם לא תינתן הרשאה משלימה, המשמעות היא שיבוצעו רק צירי העדפה ושדרוג חדר הבקרה, אך לא יבוצעו מרכיבים אחרים שאינם לאורך צירי ההעדפה, ובכך יאבדו "כל השדרוגים האחרים של פרויקט דגל של עיר ברת קיימא".

נציגי אגף תקציבים במשרד האוצר מסרו לצוות הביקורת ביולי 2018 כי נוכח החריגות התקציביות, וכל עוד לא יהיה סדר והפרויקט לא "יתכנס" מהבחינה המקצועית והתקציבית, אין כוונה לתת הרשאה תקציבית נוספת מעבר לכ-220 מיליון ש"ח שכבר ניתנו; הם ציינו כי "נכון להיום לא רואים שיש התקדמות ועל כן יש סכנה שכל ההשקעה בפרויקט תרד לטמיון".

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2019 כי הפרויקט טרם הסתיים כי צפויים להגיע תקציבים נוספים לעיר, וכי כל חלקי הפרויקט שננטען בדוח שבוטלו (נגרעו מהפרויקט), יבוצעו בשנים הקרובות.

אגף תקציבים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2019 כי הבהיר לוועדת ההיגוי כי לא תהיה תוספת תקציבית לפרויקט מלבד מה שאישרה הוועדה (עד 291 מיליון ש"ח). עוד מסר בתשובתו כי התוספת שאישרה הוועדה, הייתה חיונית להצלחת הפרויקט, וכי היא טרם הועברה לעירייה בשל "קשיים בהתנהלות העירייה".

החשכ"ל מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי נוכח התנהלות העירייה נכון למועד מתן התשובה יש חוסר בהירות לגבי המשך הפרויקט, ורק לאחר שיוסכם לגבי המשכו תינתן התחייבות תקציבית נוספת.

הועלה כי על אף התשובות שהתקבלו מאגף התקציבים ומהחשכ"ל, נכון למועד סיום הביקורת לא דנה ועדת ההיגוי באפשרות להקפיא את המימון של הפרויקט ובהשפעות הקפאה כאמור על מועד השלמת הפרויקט ועל השגת מטרות התחבורה בת קיימה. יודגש כי ועדת ההיגוי לא אישרה תקציבים מלבד התוספת שאישרה ב-2015 (עד 291 מיליון).

משרד מבקר המדינה מעיר למשרדי התחבורה והאוצר ולועדת ההיגוי כי עליהם לבחון את האפשרויות השונות העומדות לפניהם להשלמת הפרויקט ולהשגת מטרותיו או לחלופין לקבוע יעדים ריאליים במסגרת האילוצים השונים. מהמתואר עולה החשש כי המשך ביצוע הפרויקט במתכונתו הנוכחית, באמצעות הורדת מרכיבים שונים ואי-תקצוב מרכיבים אחרים, בייחוד המרכיבים שהיו אמורים לבסס מערכת תחבורה בת קיימה, כמו תשתית שבילי אופניים ושדרוג תשתית להולכי רגל, לא יוביל להקמתו של המודל שנדרש בקול קורא וכפי שנקבע בהצעת העירייה המקורית. כמו כן, יש חשש כי הפרויקט לא ישיג את מטרותיו והשקעה תקציבית גדולה מאוד תרד לטמיון.

הליכי קבלת ההחלטות על שינוי תכולת הפרויקט והגדלת התקציב

בפסיקה שעסקה בדיני המכרזים נקבע כי לעקרון התחרות בתנאי שוויון יש מעמד בכורה, ו"משכך נוהגים בתי המשפט להעדיפו גם במחיר של ויתור על השגת תוצאה כלכלית מיטבית באותם המקרים שבהם נוצרת התנגשות בין שתי תכליות אלה"³⁷. בית המשפט העליון, בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מינהליים, קבע ש"ההנחה היא כי בסופו של יום, לא קיימת סתירה בין התכליות השונות, שכן בטווח הארוך, יש בשמירה על עיקרון השוויון כדי להגביר את אמון הציבור במנגנון המכרזים ולעודד השתתפות בו, שתגשים בתורה גם את האינטרסים הכלכליים שביסוד עריכת מכרז"³⁸. עוד נקבע בפסיקה כי גם בתהליך פטור ממכרז יש להבטיח הזדמנות שווה ולשמור על טוהר המידות, וכי משאבי הרשות הציבורית יחולקו בתהליך מוסדר ושקוף כדי למנוע הקצאת משאבים לא שוויונית³⁹. כללי מינהל תקין מחייבים קיומו של מנגנון שיבטיח התנהלות שקופה של רשות ציבורית, ניהול תקין והוגן של התקשרויותיה וחלוקת משאבים שוויונית והוגנת⁴⁰.

- 37 ע"מ 6203/11 הסעות המוביל הארצי 2007 בע"מ נ' עיריית רמלה (פורסם במאגר ממוחשב, 27.12.11); ע"מ 3499/08 רון עבודות עפר יזום ופיתוח מ.א. בע"מ נ' ועדת המכרזים - עיריית עפולה (פורסם במאגר ממוחשב, 18.1.09); עומר דקל, מכרזים, כךך ראשון, עמ' 92 (תשס"ד).
- 38 ע"מ 6823/10 מתן שירותי בריאות בע"מ נ' משרד הבריאות (פורסם במאגר ממוחשב, 28.2.11); ע"מ 3499/08 רון עבודות עפר יזום ופיתוח מ.א. בע"מ נ' ועדת המכרזים - עיריית עפולה (פורסם במאגר ממוחשב, 18.1.09).
- 39 ע"מ 6145/12 עיריית נצרת עילית נ' הרטמן (פורסם במאגר ממוחשב, 13.1.13); בג"ץ 101/74 בינוי ופיתוח בנגב בע"מ נ' שר הביטחון, פ"ד כח(2) 449, 451, 452 (1974).
- 40 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015 (2015), "העסקת יועצים חיצוניים על ידי רשויות מקומיות", עמ' 13.

ועדת השיפוט נימקה את המלצתה לבחור בהצעת העיר אשדוד כהצעה הזוכה בקול קורא בכך ש"הצעת אשדוד מציגה תכנית מעמיקה, פרטנית ואיכותית **לכל אחד מהמרכיבים הנדרשים**. במרכז ההצעה עומדת רשת תחבורה ציבורית... ובונה סביבה את המרכיבים האחרים באופן משולב הנותן חיזוק הדדי לכל אחד מהמרכיבים בפני עצמו ומייצר **מערכת משולבת רבת אמצעים ובת-קיימא** המהווה חלופה אמיתית לשימוש ברכב הפרטי" (ההדגשות אינן במקור). עיריית אשדוד הדגישה במסמכי ההצעה את השילוביות והקישוריות בין המרכיבים השונים של התוכנית, שנותנות מענה בנוגע לתחבורה בת קיימה בעיר, וציינה כאמור כי מרכיבי התוכנית "יוצרים מארג שלם כאשר כל מרכיב משתלב ומשלים את מרכיבי התוכנית האחרים".

להלן בתרשים 1 מוצג ציר הזמנים ממועד פרסום הקול הקורא ועד לביצוע השינויים בתכולת הפרויקט:

תרשים 1: ציר זמנים לביצוע השינויים בפרויקט



על פי נתוני העירייה ומשרד התחבורה ובעיבוד משרד מבקר המדינה.

יצוין כי בקול קורא לא נקבעו אמות מידה ברורות או קריטריונים לעריכת שינויים בפרויקט לאחר הבחירה בהצעה הזוכה, לרבות שינויים במרכיבי הפרויקט שנדרשו בקול קורא או הגדלת תקציבו של הפרויקט, לשם הבטחת השמירה על עקרונות השוויון וההוגנות כלפי המציעים הפוטנציאליים, העומדים בבסיס כללי מינהל תקין.

1. משרדי התחבורה והאוצר, ועדת ההיגוי והעירייה לא קיימו הליך סדור ומקיף לבחינת ההשלכות של השינויים בפרויקט על השגת מטרותיו, ולא ביצעו בדיקה מקיפה של התוכנית המצומצמת כדי להבטיח כי כספי הציבור ינוצלו באופן מיטבי, וכי הפרויקט במתכונתו המצומצמת עונה על דרישותיהם כפי שאלו פורטו בקול קורא ובהצעה שהגישה העירייה.



משרדי התחבורה
והאוצר, ועדת ההיגוי
והעירייה לא קיימו
תהליך סדור ומקיף
לבחינת השלכות
של השינויים בפרויקט
על השגת מטרותיו
ולא ביצעו בדיקה
מקיפה של התוכנית
המצומצמת כדי
להבטיח כי כספי
הציבור ינוצלו באופן
מיטבי

בביקורת עלה כי משרדי התחבורה והאוצר גם לא בדקו את האפשרות לבחון הצעות אחרות שהוגשו ועונות על דרישות הקול הקורא כפי שפורסם, בעת שנודע להם, דהיינו בטרם החלה העירייה לבצע את הפרויקט, כי הצעתה לקויה וכי עלות הפרויקט בפועל גבוהה יותר מפי שניים מהעלות שהציעה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרדי התחבורה והאוצר כי בעקבות השינוי בתכולתו והגדלת תקציבו של הפרויקט, השונה באופן מהותי ממתכונתו המקורית, הם לא בחנו את השלכות השינוי, זאת למרות שאין כל ערובה לכך שהשינויים שחלו בו מאז הבחירה בעיריית אשדוד כעיר הזוכה, לא רוקנו מתוכן את התהליך שנעשה בוועדת המכרזים הבין-משרדית ובוועדת השיפוט לצורך בדיקת ההצעות שהוגשו במסגרת הקול הקורא, ניקודן והבחירה בעיר הזוכה.

2. הביקורת העלתה כי השינויים הרבים בפרויקט, לרבות ביטול מרכיבים והגדלת תקצוב של מרכיבים אחרים, לא הובאו לדיון במועצת העירייה, לא הוצגו לחברי המועצה וממילא המועצה לא אישרה אותם. משרד התחבורה גם לא ביקש מהעירייה שתמציא לו אישור מהמועצה על המתכונת החדשה של הפרויקט לאחר ביצוע השינויים והתחייבות לביצועו על פי מתכונת זו.

3. בסעיף 19 לקול קורא נקבע כי התוכנית המתוארת אינה בבחינת מכרז. עם זאת, בסעיף 16 נקבע כי ועדת המכרזים הבין-משרדית תהיה רשאית בכל עת, בין לפני הגשת הצעות ובין לאחריה, להורות כי איזו דרישה מדרישות התוכנית תבוטל באופן חלקי או מלא, לרבות באמצעות קביעה מחודשת ושינוי התנאים; והכול, אם סברה הוועדה כי הדבר יהיה לטובת התוכנית, ובלבד שהחלטותיה יחולו באופן שוויוני על כל המציעים שהגישו הצעתם עד לאותו מועד והצעתם הייתה כשירה להשתתף בתוכנית. בהתאם לצורך תאפשר ועדת המכרזים הבין-משרדית למציעים שהגישו הצעה לתקן או להגיש מחדש את הצעותיהם או חלק מהן או תאפשר הגשה של מציעים נוספים.

מהאמור עולה כי הוראות סעיף 16 בקול קורא נועדו בין היתר לשמור על השוויוניות בין כל המציעים הפוטנציאליים, גם כאשר דיני המכרזים לא חלו על התוכנית. הדבר נועד להבטיח כי גם התקשרות כזו, שעסקה בחלוקת משאבים ממשלתיים גדולים לרשות מקומית, תיעשה בדרך תחרותית, הוגנת ושקופה, על פי אמות מידה ברורות ותוך שמירה על השוויון בין המציעים כמתחייב מעקרונות המשפט המינהלי ומכללי מינהל תקין.



תפקודם של משרדי
התחבורה והאוצר ושל
ועדת ההיגוי בנוגע
לשינויים בפרויקט
פגע בשוויון בין
המציעים
הפוטנציאליים בכלל
ובין מציעים שהגישו
הצעות על פי תנאי
הקול הקורא ולא
נבחרו בפרט

בביקורת עלה כי ועדת ההיגוי אישרה את השינויים בפרויקט בנובמבר 2015 ושינתה את מתכונת ההצעה שזכתה בקול קורא ואת עלות המימון הממשלתי לפרויקט, וזאת מבלי שבחנה את האפשרות לפגיעה בעקרונות השוויון וההוגנות בין המציעים השונים שענו על הקול הקורא. נוסף על כך, היא לא יידעה את יתר המציעים על השינויים שבוצעו בתוכנית, וגם לא איפשרה להם להגיש הצעה מתוקנת, בין היתר על בסיס העלות החדשה לתוכנית שבאותה עת טרם הוחל בביצועה בעיר אשדוד.

במרץ 2016, דהיינו לאחר אישור ועדת ההיגוי, פנה סגן חשב משרד התחבורה ליועץ המשפטי במשרד התחבורה ושאל אם שינוי תכולת הפרויקט ישפיע על הניקוד שעיריית אשדוד הייתה מקבלת על הצעתה במענה על הקול הקורא. כמו כן, הוא שאל: "האם השינוי [בתכולה] חושף אותנו מול רשויות אחרות שהגישו הצעה לקול קורא?" בתשובה שקיבל נכתב כי הקול הקורא צפה שינויים תקציביים ושינוי תכולות, ואף הסמיך את ועדת ההיגוי לדון בכך, וכי היה ברור בקול קורא שקיים חסר תכנוני שיושלם לאחר כריתת ההסכם עם הזוכה בקול קורא.

יצוין כי בתשובה לא הייתה התייחסות לכל השאלות שהעלה סגן חשב משרד התחבורה, בין היתר בנושא הפגיעה ביתר הרשויות המקומיות. נושאים שגם לא הובאו לדיון בפני ועדת ההיגוי. התשובה גם לא כללה התייחסות לעובדה כי השינויים כללו ביטול של מרכיבים שנקבעו בקול קורא וכן כללו תוספת תקציבית משמעותית בפרויקט, מעבר למה שנקבע בקול קורא ולא כללה התייחסות לסעיף 16 לקול קורא, שנועד כאמור לשמור על השוויוניות בין המציעים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרדי התחבורה והאוצר ולוועדת ההיגוי כי תפקודם בנוגע לשינויים בפרויקט פגע בשוויון בין המציעים הפוטנציאליים בכלל ובין מציעים שהגישו הצעות על פי תנאי הקול הקורא ולא נבחרו בפרט, שכן כל תהליך הבדיקה, הניקוד וההשוואה בין ההצעות השונות שהוגשו, שנעשה בוועדת המכרזים הבין-משרדית ובוועדת השיפוט, לא היה רלוונטי בעקבות שינויים אלו. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה תפקוד לקוי זה שפגע בעקרונות השוויון ובכללי מינהל תקין, שאמורים היו להבטיח בחירה בתהליך מוסדר, שקוף ותחרותי.



מהאמור לעיל עולה כי הצעתה של עיריית אשדוד במסגרת הקול הקורא שכללה ביצוע מרכיבים רבים בתקציב של כ-220 מיליון ש"ח, ובגינה זכתה העירייה לאחר שהתחייבה לקיימה, תפחה לסכום של כ-291 מיליון ש"ח, אף שמרכיבים רבים ומרכזיים הוסרו ממנה, לרבות מרכיבי תחבורה בת קיימה שנדרשו בקול קורא. באופן זה, עולה ספק אם ההצעה במתכונתה הנוכחית היא ההצעה הטובה ביותר ליישום פרויקט "עיר מודל לתחבורה בת קיימא", על פי תנאי הקול הקורא שפורסם. ייתכן שהפער הניכר בין התקציב הנמוך שכלל תכולה רבה לבין הביצוע בפועל היה נמנע לו משרדי התחבורה והאוצר היו בוחנים ביסודיות את סבירות עלות הצעתה של עיריית אשדוד שאינה בעלת ניסיון בביצוע פרויקטים דומים.

ביצוע הפרויקט על ידי עיריית אשדוד

באפריל 2016, לאחר שינוי תכולת הפרויקט, הכינה חברת הבקרה מטעם משרד התחבורה דוח "מוכנות למכרז" להקמת צירי ההעדפה שנשארו בפרויקט - צירים ז'בוטינסקי, הרצל ובגין כולל כביש הגישה לרכבת, וכן להקמת מסוף תחבורה חדש בצפון העיר ושיפוץ מסוף קיים בתחנה המרכזית (להלן - דוח מוכנות למכרז). בדוח המליצה חברת הבקרה לפרסם את המכרז לביצוע הצירים, אך להמתין עם החתימה על הסכם עם קבלנים עד מילוי התנאים שקבעה. עוד המליצה החברה כי העבודה מושא המכרז תפוצל - המציע הזול ביותר יבצע 60% מהיקף העבודה והמציע שהצעתו תדורג שנייה יבצע 40%. יודגש כי מדובר במכרז לביצוע חלק מהמרכיבים שנקבעו בהצעת העירייה לקול קורא; לביצוע מרכיבים אחרים פרסמה העירייה מכרזים נפרדים.

באותו חודש פרסמה עיריית אשדוד "מכרז פומבי מס' 30/16 לביצוע עבודות תשתית, סלילה, פיתוח והסדרי תנועה במסגרת פרויקט 'גל ירוק' בעיר אשדוד" (להלן - המכרז) בצירים שפורטו לעיל ובשני המסופים. למסמכי המכרז צורף לוח זמנים כללי שעל פיו היה על הקבלנים לפתוח את הנתונים לתנועת תחבורה ציבורית בתוך 22 חודשים לכל היותר מיום קבלת צו התחלת עבודה (כולל מרווח ביטחון של חודשיים).

התחייבות העירייה לממן מרכיבים בפרויקט

לפי פקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות), ועדת כספים היא ועדת חובה בעיריות וחבריה הם מקרב חברי מועצת העירייה. תפקיד הוועדה לבחון את ההקצאות השונות של משאבי העירייה ולייעץ למועצה בכל ענייני הכספים של העירייה⁴¹.

למכרז שפרסמה העירייה צורף כתב כמויות שכלל פרק שכותרתו "עבודות במימון 100% עירייה". סכום עלות מרכיבי העבודה הנקובים בפרק זה עמד על כ-10.8 מיליון ש"ח כולל מע"ם. ביוני 2016 העביר מנכ"ל העירייה למשרד התחבורה התחייבות ולפיה העירייה תממן באופן מלא עבודות בהיקף כספי של כ-13.5 מיליון ש"ח, כולל העמסות של הוצאות ניהול, אבטחת איכות ובצ"מ. העתק ממכתב זה הועבר לראש העירייה ולגזבר העירייה.

מנכ"ל העירייה מסר לצוות הביקורת בספטמבר 2018 כי מדובר בעבודות לשיקום כבישים (הוספת שכבה שלישית של אספלט לכבישים בנתיב לרכב פרטי), לשדרוג עמודי תאורה ולתוספת לגינון לצורך שדרוג הסטנדרט של משרד התחבורה. המנכ"ל הוסיף כי התחייבות זו תקפה גם למועד עריכת הביקורת, אך הביצוע בפועל של מרכיבים אלו והחיוב בגינם טרם הסתיימו, ויש

41 ראו גם משרד הפנים, **הדרכת נבחרים ברשויות המקומיות**, ועדת כספים, ספטמבר 2013.

חילוקי דעות בין העירייה לבין משרד התחבורה בנוגע למרכיבים שאמורים להיכלל במימון מלא של העירייה.

נמצא כי עיריית אשדוד העבירה את ההתחייבות למשרד התחבורה מבלי לדון בה או לאשר אותה במועצת העירייה ובוועדת הכספים, וממילא הן לא אישרו מקור תקציבי למימון התחייבות זו לפני העברתה.

משרד מבקר המדינה מעיר לראש העירייה, למנכ"ל העירייה ולגזבר העירייה על שהעבירו למשרד התחבורה התחייבות למימון עבודות בהיקף של כ-13.5 מיליון ש"ח מבלי שאושרה במועצת העירייה ובוועדת הכספים. מתן התחייבות כספית ללא ידיעה ואישור של חברי המועצה ומבלי שאושר לה מקור תקציבי פוגע בכללי מינהל תקין ועשוי לפגוע באיזון התקציבי.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי עד מועד מתן התשובה היא מימנה בפועל כ-10 מיליון ש"ח בעבור אותם מרכיבים חריגים. העירייה הוסיפה כי בדיון של ועדת הכספים מנובמבר 2016, דהיינו לאחר העברת ההתחייבות, אושר תקציב פיתוח ממקורותיה העצמיים של העירייה שכלל תוספת של 6 מיליון ש"ח לשנת 2017 ועוד כ-7.5 מיליון ש"ח "לשנים הבאות", למימון עבודות במסגרת פרויקט התחבורה בת קיימה.

מפרוטוקול דיון של ועדת הכספים מנובמבר 2016 עולה כי לא ניתן פירוט לגבי מהות התקציב שאושר ולא פורטו העבודות שהוא מיועד להן.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי אישור התקציב בוועדת הכספים נעשה לאחר שעברו יותר מחמישה חודשים ממועד העברת ההתחייבות האמורה למשרד התחבורה ומבלי שניתן פירוט למהות התקציב ולעבודות להן הוא מיועד.

הגדלת היקפי ההתקשרות עם הקבלנים ללא אישור ועדת הכספים

למכרז 30/16 הוגשו שלוש הצעות בהם צוינה ההנחה שיתן המציע על המחירים הנקובים בכתב הכמויות של העירייה בשיעורים הבאים: 1.56%; 11.2% (הנחה שהציע קבלן א'); ו-14.99% (הנחה שהציע קבלן ב'). על פי פרוטוקול ישיבת ועדת המכרזים של עיריית אשדוד מזולי 2016 עמד אומדן העירייה למכרז על הנחה של 6.2% מהמחירים הנקובים בכתב הכמויות. בדיון המליצה הוועדה לבחור בשני הקבלנים שהציעו את ההנחות הגבוהות: קבלן ב' יבצע 60% מהיקף העבודות מושא המכרז וקבלן א' יבצע 40%. באותו חודש חתמה

העירייה על הסכם התקשרות עם קבלן א', ובאוגוסט 2016 חתמה על הסכם התקשרות עם קבלן ב'.

באוגוסט 2016 הודיעה חברת הבקרה למשרד התחבורה כי התנאים שקבעה בדוח מוכנות למכרז מולאו, ו"אין מניעה מהוצאת פקודת עבודה לצירים". חברת הבקרה גם פירטה את המרכיבים שכל קבלן יבצע על פי תוצאות המכרז - קבלן א' יבצע את ציר בגין ואת ציר דרך הגישה לרכבת, וקבלן ב' יבצע את ציר מערבי הרצל, את ציר ז'בוטינסקי ואת הקמת המסוף הצפוני ושיפוץ התחנה המרכזית. באותו חודש הוציאה עיריית אשדוד צווי התחלת עבודה לשני הקבלנים - צו התחלת העבודה שהוצא לקבלן א' היה לביצוע ציר בגין, לרבות כביש הגישה לרכבת, וצו התחלת העבודה שהוצא לקבלן ב' היה לביצוע ציר מערבי הרצל בלבד, ללא ציר ז'בוטינסקי, ללא הקמת מסוף צפוני וללא שיפוץ התחנה המרכזית. על פי הצווים מועד תחילת ביצוע העבודות בפועל יהיה תחילת נובמבר 2016.

הועלה כי עלות ביצוע העבודות שנכללו בצווי התחלת העבודה, על פי כתב הכמויות ולאחר הנחת הקבלנים, עמדה על כ-46 מיליון ש"ח (כולל מע"ם) לקבלן א' - כ-41 מיליון ש"ח במימון הממשלה וכ-5 מיליון ש"ח במימון העירייה, ועל כ-43.7 מיליון ש"ח לקבלן ב' (כולל מע"ם) - כ-40.5 מיליון ש"ח במימון הממשלה וכ-3.2 מיליון ש"ח במימון העירייה.

בספטמבר 2016 העביר משרד התחבורה לעירייה הרשאה תקציבית בסכום של כ-51.5 מיליון ש"ח (כולל מע"ם) "לביצוע דרך מנחם בגין - דרך גישה לרכבת - עיר בת קיימא", כאשר כ-42.7 מיליון ש"ח מסכום זה יועד לתשלום לקבלן א' בגין ביצוע העבודות⁴². באותו חודש העביר משרד התחבורה לעירייה הרשאה תקציבית נוספת בסכום של כ-84.2 מיליון ש"ח (כולל מע"ם) "לביצוע הרצל, ז'בוטינסקי, מסוף ז'בוטינסקי [מסוף צפוני] ותחנה המרכזית - עיר בת קיימא", כאשר כ-59 מיליון ש"ח מסכום זה יועד לתשלום לקבלן ב' בגין ביצוע כלל העבודות הנכללות בהרשאה (שלא על פי צו התחלת העבודה שהוצא רק לביצוע ציר מערבי הרצל)⁴³.

נכון לסיום מועד הביקורת נמצא כי צפי החשבון הסופי לקבלן א' בעבור ביצוע ציר בגין עומד על כ-45.6 מיליון ש"ח כולל מע"ם, דהיינו כמעט בגובה העלות על פי כתב הכמויות, וזאת מבלי שבוצע מקטע "כיכר אילן רמון" (ראו בהמשך) ומבלי שיושלמו כל העבודות בדרך הגישה לרכבת. עלותן של העבודות שטרם בוצעו אינה ידועה בשל הצורך בעריכת תכנון מחדש של מקטע כיכר אילן רמון.

42 היתרה מיועדת להוצאות ניהול, פיקוח ואבטחת איכות (כ-2.1 מיליון ש"ח) ולבצ"מ (כ-6.7 מיליון ש"ח).

43 היתרה מיועדת לטיפול בתשתיות (כ-10.8 מיליון ש"ח), להוצאות ניהול, פיקוח ואבטחת איכות (כ-3.5 מיליון ש"ח) ולבצ"מ (כ-11 מיליון ש"ח).

עוד נמצא כי במועד האמור צפי החשבון הסופי לקבלן ב' בעבור ביצוע ציר מערבי הרצל בלבד עומד על כ-67.8 מיליון ש"ח כולל מע"ם; דהיינו, תקציב הביצוע הצפוי חורג בכ-24.1 מיליון ש"ח לעומת עלות ביצוע ציר זה לפי כתב הכמויות. הקבלן סיים את ביצוע הציר באוגוסט 2018.

יודגש כי קבלן ב' העביר לעירייה באוקטובר 2018, דהיינו במועד סיום הביקורת, דרישת תשלום לפיצוי בגין "שיבושים, תוספות ושינויים בפרויקט הגל הירוק אשדוד" בסך כולל של כ-26 מיליון ש"ח. הדרישה כללה פיצוי בעבור עלויות הסדרי תנועה זמניים, עלויות ניהול אתר ותקורה עקב התארכות הביצוע, ירידה בתפוקות וניהול שינויים; הדבר חושף את העירייה לסיכון של תשלום כספים נוספים ועלול אף להגדיל את התשלום הצפוי לקבלן.

בביקורת עלה כי בישיבת מועצה שהתקיימה בתחילת אפריל 2017 בנוכחות ראש העירייה, כחמישה חודשים לאחר מועד תחילת ביצוע העבודות לפי צווי התחלת העבודה, ביקשה המועצה להגדיל את היקף ההתקשרות עם קבלן א'. הגדלה זו לא הועברה לאישור ועדת הכספים של העירייה לפני הדיון במועצת העירייה ולא הועברו לחברי המועצה נתונים על היקף ההתקשרות המקורי, אף שחלק מחברי המועצה ביקשו לקבל את הנתונים האמורים, ואף ביקשו לדון על נושא זה בוועדת הכספים. למרות האמור, החליטה המועצה לאשר את ההגדלה ברוב של 15 חברי מועצה לעומת ארבעה חברים שהתנגדו. אחת מחברות המועצה שהתנגדו אמרה בדיון כי "המועצה היא לא חותמת גומי".

משרד מבקר המדינה מעיר לראש עיריית אשדוד על שאיפשר לקיים הצבעה על הגדלת היקף ההתקשרות עם קבלן א' מבלי לדון על הגדלה זו ולאשרה בוועדת הכספים, ואף מבלי שהועברו לחברי המועצה נתונים בסיסיים והכרחיים על היקף ההתקשרות אף על פי שחלקם ביקשו לקבלם. הדבר מנוגד לכללי מינהל תקין, פוגע בעקרון השקיפות ומונע בקרה תקציבית על פעילות המועצה.

בישיבת מועצה נוספת שהתקיימה כחודש לאחר מכן נדון נושא "התאמת התקצוב להגדלת היקפי הסכומים בפרויקט הגל הירוק". מנכ"ל העירייה פתח את הדיון באומרו כי העירייה זקוקה להחלטה דומה גם בנוגע לקבלן ב', דהיינו כפי שנעשה בישיבת מועצה קודמת שבה הוחלט בעניינו של קבלן א'. המנכ"ל ציין כי העירייה רוצה להגדיל את היקף ההתקשרות עם קבלן א' ב-17.3 מיליון ש"ח - מ-36.5 מיליון ש"ח ל-53.8 מיליון ש"ח, ואת היקף ההתקשרות עם קבלן ב' ב-12 מיליון ש"ח - מ-50.4 מיליון ש"ח ל-62.4 מיליון ש"ח⁴⁴. המנכ"ל ציין כי "הסטייה מגיעה משני מקומות: 1. סטיית כמות 2. סטיית סטנדרט", כאשר סטיית הכמות היא כ-30% מסך ההגדלה הנדרשת שעמדה על 35 מיליון ש"ח כולל מע"ם, דהיינו כ-10.5 מיליון ש"ח.

44 בפרוטוקול ישיבת המועצה לא נרשם אם סכומים אלו כוללים מע"ם, אף שבמקום אחר בפרוטוקול צוין כי סכום ההגדלה הכולל הוא 35 מיליון ש"ח כולל מע"ם. מכאן שהסכומים שציין המנכ"ל אינם כוללים מע"ם.

הועלה כי הנתונים על היקפי ההתקשרות עם הקבלנים שמנכ"ל העירייה הציג בדיון שונים מהנתונים בכתב הכמויות שהוא חלק ממסמכי ההתקשרות עם הקבלנים. המנכ"ל לא פירט בישיבת המועצה מהם המרכיבים שבגינם נדרשת הגדלת התקציב ולא צירף כתב כמויות מפורט המסביר את הגדלת התקציב.

לגבי מקורות המימון לתוספת התקציבית של 35 מיליון ש"ח ציין המנכ"ל: "מקורות מימון הפוטנציאליים שעומדים לרשותנו הם מו"מ מול משרד התחבורה ומשרד האוצר לעניין סטיית הכמות וסטיית המחיר, צופה שחלק ניכר מהפער יוכר על ידם". מנכ"ל העירייה הוסיף כי הוא מבקש להגדיל את תקציב העירייה לשנת 2017 ב-17 מיליון ש"ח לצורך מימון חלק מהתוספת התקציבית הנדרשת. ראש העירייה ציין: "[אני] מאמין וכמעט בטוח שלא נצטרך להוציא מכספי העירייה אפילו שקל ומאמין שנצליח להתארגן בתוך התקציב עצמו".

לאחר ההצבעה נרשם בפרוטוקול כי המועצה החליטה "לאשר הגדלת התקציב הקבלני לפרויקט הגל הירוק בסך 35 מיליון ש"ח כמימון ביניים ממלוות... סך הכל ההגדלה המבוקשת 35 מיליון ש"ח כאשר 15 מיליון ילקחו מתוך תקציב 2017... מקורות המימון עירייה ומקורות חוץ". עוד הוחלט "לאשר הגדלת ההתקשרות בין עיריית אשדוד לבין הקבלנים עד 50%".

לעניין החלטה זו יש לציין כי לפי הנתונים שהציג מנכ"ל העירייה, הגדלת היקפי ההתקשרות עם הקבלנים ב-50% היא למעשה הגדלה בסכום של כ-50 מיליון ש"ח (כולל מע"ם) ולא 35 מיליון ש"ח כפי שהוצג.

אחד מחברי המועצה אמר בדיון: "קשה לדון על נושא כשאינן דף עם מספרים מול עיני החברים וב-5 דקות אי אפשר לדון בהגדלה של 50% בהיקף של מכרז, מבקש לקבל את הנתונים בכתב". חבר מועצה אחר הוסיף כי התוספת צריכה לבוא בסוף העבודה ולא בשליש הראשון של העבודה. חבר מועצה אחר שאל "מה היתה הבעיה להעביר נייר מסודר לחברי המועצה לפני הדיון בישיבה... וכי יש סממנים של חיפזון מסוים... כשלא מביאים סכומים מביא הדבר לפתח של עננה לא חיובית". חלק מחברי המועצה דרשו לקבל את אישור ועדת הכספים לפני הדיון במועצת העירייה. בתגובה אמר ראש העירייה כי הוא "מבקש מהפקידות להציג מסמכים לפני הדיונים... הדחיפות היא בשל השינויים שהגיעו ממש בחודש האחרון... וכי יעבירו את הנתונים בוועדת הכספים".

לאחר שחברי המועצה הצביעו בעד ההחלטה להגדיל ב-35 מיליון ש"ח כולל מע"ם את התקציב לשני הקבלנים, ברוב של 15 חברים לעומת שישה מתנגדים, הוחלט ברוב דומה שלא להביא את הנושא לאישורה של ועדת הכספים, וזאת בניגוד לדרישת חלק מחברי המועצה.



חברי המועצה אישרו
כמה פעמים את
הגדלת תקציב
הפרויקט בלי שהיו
בידיהם נתונים
מפורטים על
המרכיבים שהגדלתם
נדרשת ועל גובה
התקציב שהעירייה
צריכה להעמיד
ממקורותיה לטובת
מימון עבודות שונות
בפרויקט

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לראש העירייה ולמנכ"ל העירייה על שלא הביאו את הנושא לאישור ועדת הכספים של העירייה. יתרה מכך, הם לא הבהירו בישיבת המועצה אילו מרכיבים יהיו במימון מלא של העירייה, ולא פירטו מהם המרכיבים בהיקף של 70% שהם "סטיית סטנדרט" ומהם המרכיבים בהיקף של 30% שהם "סטיית כמות", לרבות מיקומם, היקפם ופירוט עלותם. מנכ"ל העירייה וראש העירייה הציגו לחברי המועצה את הנתונים בעמימות, והחלטת המועצה אינה ברורה ונתונה לפרשנות בנוגע להיקף ההגדלה ולאיזה סכום מתוכה יהיה במימון העירייה. אופן הצגת הנתונים מנע מחברי המועצה לקבל החלטה מושכלת ופגע בעקרון השקיפות.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברי המועצה על שהצביעו בעד ההחלטה לאשר תוספת תקציבית משמעותית מבלי שהיה בידיהם מידע הכרחי לצורך קבלת החלטתם, כדוגמת הצרכים המפורטים להגדלת התקציב והמקורות התקציביים שישמשו לצורך זה, וכן ההשלכות של הגדלה זו על תקציב העירייה; זאת, אף שהובהר להם כי הנושא לא עבר את אישורה של ועדת הכספים, והם גם סירבו לאפשר לוועדת הכספים לדון על הגדלה תקציבית זו. התנהלותם זו של חברי המועצה רוקנה מתוכן את תפקידם וחובתם לפעול בנאמנות כמשרתי ציבור.

בנובמבר 2017, כחצי שנה לאחר ישיבת המועצה לעיל, אישרה ועדת הכספים של העירייה, במסגרת אישור תקציב הפיתוח לשנת 2018, סכום של 10 מיליון ש"ח בלבד ממקורותיה העצמיים לטובת "תכנון וביצוע גל ירוק". מפרוטוקול הדיון עולה כי מנכ"ל העירייה הסביר לחברי הוועדה כי העירייה צריכה להעמיד תקציב בסך 13 מיליון ש"ח, כאשר כ-50% ממנו נדרש למימון עבודות חשמל וגינון, וקבע כי "מעריכים בסופו של דבר שייצא חצי מהסכום הזה". המנכ"ל ציין כי יש סכום נוסף, "באזור 20 [מיליון ש"ח]", שנדרש לצורך שדרוג סטנדרט והגדלת כמויות (ראו להלן). המנכ"ל הציג את הדרישות ללא כל פירוט של הסכומים ושל היקף העבודות שהעירייה נדרשת לממן. בדצמבר 2017 אישרה מועצת העירייה את החלטת ועדת הכספים.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למנכ"ל העירייה על שלא פירט באופן בהיר לחברי ועדת הכספים לאיזה צורך מיועדים 10 מיליון ש"ח שהעירייה נדרשת לממן בפרויקט, ולא ציין אם מימון זה הוא חלק מהתוספת התקציבית בסך 35 מיליון ש"ח שאישרה המועצה כחצי שנה קודם לכן, או נוסף עליה. התנהלות זו פגעה ביכולתם של חברי המועצה לקבל החלטה מושכלת.



העירייה לא בחנה את
המשמעויות
התקציביות
והמשפטיות של
החלטתה על שדרוג
הסטנדרט של מרכיבי
הפרויקט ואת
השלכות ההחלטה
על ביצוע הפרויקט,
וממילא לא קיימה דיון
על הנושא במועצת
העירייה ועם משרד
התחבורה לפני ביצוע
השינוי בשטח

משרד מבקר המדינה מעיר לחברי המועצה שאישרו כמה פעמים את הגדלת תקציב הפרויקט מבלי שהיו בידיהם נתונים מפורטים על המרכיבים שהגדלתם נדרשת ועל גובה התקציב שהעירייה צריכה להעמיד ממקורותיה לטובת מימון עבודות שונות בפרויקט, שיכלו לסייע להם בקבלת החלטה מושכלת. אישור הגדלת התקציב על ידי חברי המועצה מבלי שהיו בידיהם הנתונים המפורטים הפכה אותם לחותמת גומי ורוקנה את תפקידם מתוכן.

שדרוג הסטנדרט של מרכיבים שונים בפרויקט

על פי הסכם ההתקשרות, "סטנדרט הבניה אשר העירייה תיקח בחשבון בהכנת המפרטים ההנדסיים ואומדני התקציב לעבודות התשתית בתכנון הסופי הינו סטנדרט של משרד התחבורה. למען הסר ספק יובהר כי הממשלה לא תממן במסגרת עלות הקמת הפרויקט עבודות תשתית שאינן לפי סטנדרט משרד התחבורה". עוד נקבע בהסכם כי ביצוע שינויים בהסכם ללא קבלת הסכמת הממשלה מראש תעמיד לממשלה זכות לביטול ההסכם.

בדצמבר 2016, כארבעה חודשים וחצי לאחר שעיריית אשדוד הוציאה צווי התחלת עבודה לקבלנים א' ו-ב', העביר מנכ"ל עיריית אשדוד לחברת הבקרה הודעה בדואר אלקטרוני, עם העתקים בין היתר לנציגי משרד התחבורה, ובה הודיע כי "בחו"ש האחרון" הבחינה העירייה שפריטי ריצוף המדרכות, אבני הסף, אבני האי, הגדרות ומעקות הבטיחות, שפורטו בכתב הכמויות שאישר משרד התחבורה ושימש בסיס להתקשרות עם הקבלנים, הם בסטנדרט נמוך, והעירייה החליטה להתקין פריטי ריצוף בסטנדרט גבוה יותר. מנכ"ל העירייה הוסיף כי "בימים הקרובים" תבקש העירייה פגישה במשרד התחבורה כדי להחליט מה יעלה בגורלם של פריטים אלו. בתגובה על הדוא"ל כתב נציג חברת הבקרה למנכ"ל העירייה כי "חומרי הגמר המפורטים במכרז הינם בהתאם לתכנון שהוכן ואושר על ידי העירייה", ואם העירייה מבקשת לשנות מרכיבים מסוימים בפרויקט ולשינוי זה השלכות כספיות, "יש לאשר תחילה מול נציגי [משרד התחבורה] בצוות ההיגוי".

בינואר 2017 פנה נציג חברת הבקרה למשרד התחבורה והודיע כי בסיום שערך באשדוד הבחין כי פריטים שפורטו בכתב הכמויות שונן, והשינוי הביא לידי תוספת כספית ניכרת. בעקבות כך כתב הנציג למנכ"ל העירייה: "החלטתכם לפעול ללא קבלת אישור מוקדם מנציגי [משרד התחבורה] בוועדת ההיגוי... מטילה את האחריות הכוללת [עליכם]".

בביקורת עלה כי העירייה לא בחנה את המשמעויות התקציביות והמשפטיות של החלטתה על שדרוג הסטנדרט של מרכיבי הפרויקט ואת השלכותיה על ביצוע הפרויקט, וממילא לא קיימה דיון על הנושא במועצת העירייה ועם משרד התחבורה לפני ביצוע השינוי בשטח; וזאת, למרות השלכות שינוי זה על תקציב העירייה, על תקציב הפרויקט ומשך ביצועו ועל קיום תנאי הסכם ההתקשרות עם משרד התחבורה.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי ועדת הכספים והעירייה אישרו בשנים 2017 - 2018 תוספת כספית למימון ההשתתפות העצמית של העירייה בכל התוספות שמשרד התחבורה לא יממן.

יצוין כי תשובת העירייה מדגישה את הליקוי, לפיו ועדת הכספים ומועצת העירייה דנו בתקציבים חודשים רבים לאחר העברת ההתחייבות למשרד התחבורה ביוני 2016 ולאחר הודעת מנכ"ל העירייה על שינוי הסטנדרט בדצמבר 2016, כפי שגם עולה מהתרשים להלן:

תרשים 2: ציר זמנים להתחייבות העירייה ולאישור התקציבים



על פי נתוני העירייה ומשרד התחבורה ובעיבוד משרד מבקר המדינה

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לראש עיריית אשדוד ולמנכ"ל העירייה על שלא עדכנו את משרד התחבורה בטרם החליטו על שינוי הסטנדרט, ובכך קבעו "עובדות בשטח" מבלי לבחון את משמעות ההחלטה ומבלי לקיים דיון על הנושא במועצת העירייה ועם משרד התחבורה. התנהלות זו עומדת בניגוד להתחייבות העירייה בהסכם ההתקשרות ובניגוד גמור לכללי מינהל תקין ולקיום עקרון השקיפות, והיא חושפת את העירייה להוצאה כספית ניכרת.

במרץ 2017, ובהמשך לבקשת משרד התחבורה, הכינה העירייה מסמך שכלל אומדן לעלות התוספת התקציבית בגין שדרוג הסטנדרט של פריטי הריצוף והגדלת הכמויות בפרויקט. האומדן היה כ-43 מיליון ש"ח כולל מע"מ - כ-28 מיליון ש"ח בגין שינוי הסטנדרט של מרכיבים שנכללו בכתב הכמויות וכ-15 מיליון ש"ח נוספים בגין הגדלת כתבי הכמויות בפרויקט.

כאמור, בישיבת המועצה במאי 2017 ובישיבת ועדת הכספים בנובמבר 2017 אושרו תקציבים להגדלת ההתקשרות עם הקבלנים ולמימון עבודות על ידי העירייה. לפי ההחלטות בשתי הישיבות, לא ברור מהם המקורות התקציביים של ההגדלות התקציביות, והן לא כללו פירוט של הסכומים ושל העבודות שהעירייה נדרשת לממן.

בדיון הצוות המקצועי באוגוסט 2017 נקבע כי העירייה החליטה באופן חד-צדדי על שינוי הסטנדרט שאישר משרד התחבורה (בהיקף 28 מיליון ש"ח). בישיבת הצוות התחייב מנכ"ל העירייה כי העירייה תשלם על החרیגות בסטנדרט וכי יש לה מקור תקציבי לכך. עוד התחייב המנכ"ל כי העירייה לא תעשה כל שינוי בפרויקט ללא אישור מראש של הגורמים המוסמכים בממשלה. ועדת ההיגוי אישרה את המלצות הצוות בספטמבר 2017.

נמצא כי נכון למועד סיום הביקורת אין לעירייה נתונים מפורטים בנוגע לסכום שהיא תידרש לשלם ממקורותיה בגין שינוי הסטנדרט, כפי שהתחייבה בפני ועדת ההיגוי והצוות המקצועי. עוד נמצא כי במועד הביקורת גם לא היה ברור מה המקור התקציבי של העירייה למימון עבודות אלו.

בנובמבר 2018 מסר מנכ"ל העירייה לצוות הביקורת: "העירייה טרם החליטה בעניין זה, גם אם ברור לנו שבסופו של יום **חלק** מהפער בעניין הסטנדרט יצטרך להיות ממומן על חשבון קופת העירייה הרי שטרם נתגבשו לא הכמויות ולא הפערים המוסכמים" (ההדגשה אינה במקור).

העירייה מסרה בתשובתה כי הכספים שאושרו נועדו למימון ביניים בלבד של כל ההוצאות הנוספות שהיא לקחה על עצמה הן בגין שדרוג הסטנדרט והן בשל תוספות שלא תוקצבו. עוד מסרה העירייה כי הסכם הגג יממן עלויות שינוי סטנדרט בפרויקט, וכי הצפי הוא שהסכומים שהעירייה תידרש לממן מתקציבה יהיו נמוכים בהרבה מאלו שהציג מנכ"ל העירייה לפני מועצת העירייה בשנת 2017, וייתכן שאף נמוכים יותר מאלו ששורינו כבר בתקציב הפיתוח.

יצוין כי העירייה לא פירטה בתשובתה למשרד מבקר המדינה באילו סכומים מדובר ואילו עבודות ימומנו באמצעות הסכם הגג לטענתה. לכן, לא ברור כמה

בסופו של דבר תצטרך העירייה לשלם מקופתה בגין עבודות שבוצעו לפני זמן רב. עוד יצוין כי תשובות העירייה ומנכ"ל העירייה מנוגדות להתחייבות המנכ"ל ולהחלטת ועדת ההיגוי מאוגוסט 2017, ולפיה העירייה תישא בעלויות בגין שינוי הסטנדרט שעמדו אז על כ-28 מיליון ש"ח; הדבר מקבל משנה תוקף נוכח העובדה כי את עבודות שינוי הסטנדרט כבר ביצעה כאמור העירייה לפני זמן רב.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה ולמנכ"ל העירייה כי אף שחלפה יותר משנה מאז החלטת ועדת ההיגוי בנושא מימון שינוי הסטנדרט והתחייבות המנכ"ל, אין לעירייה פירוט של העלויות שהיא אמורה לממן מתקציבה. מועצת העירייה וועדת הכספים דנו באישור התקציב למימון עבודות אלו, אך הדיונים נעדרו כל פירוט של העבודות ושל עלותן ולא היה ברור מהדיונים כמה מהן ובאיזה שיעור תממן העירייה מתקציבה בסופו של דבר. היעדרו של פירוט להוצאה כספית משמעותית בהיקף של כ-28 מיליון ש"ח, בייחוד כשמדובר במימון עבודות שכבר בוצעו, עומד בניגוד גמור לניהול תקציבי תקין ולכללי מינהל תקין.

חיוב אישי

סעיף 221 לפקודת העיריות קובע את סמכות הממונה על המחוז במשרד הפנים להטיל חיוב אישי על נושאי משרה או תפקיד ברשות מקומית בגין הוצאה שלא כדין מקופת הרשות שהם היו אחראים לה, וזו לשון הסעיף: "על פי עצתו של רואה החשבון... יפסול הממונה כל פריט בחשבון שהוא בניגוד לדין, ויחייב בו את האדם ששילם או שהירשה את התשלום הבלתי-חוקי, וכן יחייב הממונה כל אדם האחראי לחשבון בכל סכום של חסר או הפסד שנגרמו בשל התרשלותו או התנהגותו הרעה או בכל סכום שהיה צריך להביא בחשבון ולא הביא, ובכל מקרה כזה יאשר בכתב את הסכום המגיע מאותו אדם".

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מינואר 2009⁴⁵ נקבעו נוהל ואמות מידה להטלת חיוב אישי על נושאי משרה ברשויות מקומיות בגין הוצאה שלא כדין. בחוזר הוגדרה הוצאה שלא כדין כ"הוצאה בדרך של התקשרות או בכל דרך אחרת, שבוצעה בחריגה מהוראות הדין, לרבות חריגה מהוראות הדין המהותי, חריגה מדרישות דין שבנוהל או כל חריגה מהדין הפוגמת בתוקפה החוקי של ההוצאה". כדוגמאות לפעולות שייחשבו להוצאה שלא כדין ציין משרד הפנים בין היתר הפרת הכללים הקבועים בדין לעניין תנאים מוקדמים לביצוע התקשרות, או פעולה אחרת בעלת השלכות כספיות או פעולה ללא אישור המועצה, וכן התקשרות או פעולה לפני אישור תקציב בלתי רגיל.

העירייה מסרה בתשובתה כי כל התחייבויות העירייה היו על פי הוראות הדין ובשום שלב של הפרויקט לא בוצעה הוצאה שאינה כדין.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אשדוד כי בניגוד לתשובתה ונוכח הליקויים שפורטו בתפקודם של העירייה והעומד בראשה ושל מנכ"ל העירייה, בכל הנוגע לאישור הגדלת היקפי ההתקשרות עם הקבלנים ושינוי הסטנדרט של משרד התחבורה והשתת העלויות על העירייה, ובנוגע לתהליך אישור התקציב למימון שינוי זה במועצת העירייה ובוועדת הכספים, מבלי שהובהר גובה התקציב ומקורו, על משרד הפנים לבחון אם יש מקום להטלת חיוב אישי על ראש העירייה ועל מנכ"ל העירייה הנשאים באחריות לליקויים.

נוכח הליקויים שפורטו
בתפקודם של
העירייה והעומד
בראשה ושל מנכ"ל
העירייה בכל הנוגע
לתהליך אישור
התקציב במועצת
העירייה ובוועדת
הכספים, על משרד
הפנים לבחון אם יש
מקום להטלת חיוב
אישי על ראש
העירייה ועל מנכ"ל
העירייה הנשאים
באחריות לליקויים

בקרה תקציבית ומעקב שוטף אחר ביצוע הפרויקט

1. במאי 2014 התקשרה עיריית אשדוד בהסכם עם חברה מטעמה לניהול הפרויקט ופיקוח עליו (להלן - חברת הניהול). על פי ההסכם, חברת הניהול תספק לעירייה שירותי תיאום, ניהול ופיקוח בתמורה לשכר טרחה של 4.35% מערך הפרויקט בפועל (כ-8 מיליון ש"ח כולל מע"ם לפי אומדן הפרויקט ההתחלתי).

על פי הסכם ההתקשרות עם חברת הניהול, היא נדרשת לספק לעירייה בין היתר את השירותים האלו: הכנת אומדן של הפרויקט וחלקיו, מעקב שוטף לפי התקדמות העבודות, הכנת לוח זמנים מפורט לתהליך התכנון והביצוע ומעקב אחר עמידה בלוח הזמנים.

נמצא כי נכון למועד סיום הביקורת אין בידי עיריית אשדוד מידע מלא ומפורט על סטטוס הפרויקט, לרבות אומדן מפורט ליתרת הכספים שהוצאתם נדרשת לביצוע מרכיבי הפרויקט שטרם בוצעו; אומדן הכספים שהעירייה תוציא מקופתה כדי לממן את יתרת מרכיבי הפרויקט שתבצע במימון מלא שלה; פירוט מרכיבי העבודה שנדרשו לפי צווי העבודה שטרם בוצעו ועלותם; ולוחות זמנים מפורטים ועדכניים לסיום ביצוע כל המרכיבים בפרויקט (ראו להלן). עוד נמצא כי אין בידי העירייה דוח המפרט את מרכיבי הפרויקט שבוצעו ואת המרכיבים שטרם בוצעו וביצועם מתעכב או מבוטל.

בתשובתה מפברואר 2019 מסרה חברת הניהול למשרד מבקר המדינה כי אומדן הכספים שהעירייה תוציא מקופתה למימון מרכיבי הפרויקט שהיא מממנת באופן מלא ומרכיבים שהעירייה מנהלת בעצמה, כמו פרסום, שיווק, חניוני לילה ומסופים, אינו נמצא בתחום אחריות החברה, ועל כן היא אינה מתייחסת למרכיבים אלו.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אשדוד על כך שמרכיבים רבים ומרכזיים בפרויקט אינם נמצאים בתחום אחריותה של החברה שעמה התקשרה לניהול הפרויקט, דבר שפוגע בתהליכי התיאום, הפיקוח והניהול הנוגעים לפרויקט בכללותו. יצוין כי בהסכם ההתקשרות של העירייה עם חברת הניהול נקבע כי החברה תנהל את "פרויקט אשדוד עוברת לגל הירוק" ולא נקבע בו שמרכיבים מהפרויקט לא יהיו בתחום אחריותה.

נוסף על כך, על פי ההסכם נדרשה חברת הניהול להכין עד 10 בכל חודש דוח שיכלול את כל הפעילות שבוצעה באותו חודש, אומדנים ולוחות זמנים, וכן תיאור הבעיות שנתקלו בהן ופתרונן.

העירייה מסרה בתשובתה כי במקום הכנת דוח חודשי התקיימו ישיבות מטה מדי שבוע בהשתתפות נציגי חברת הניהול; אולם מעיון בפרוטוקולים של ישיבות אלו עלה כי הם כללו פירוט לגבי חסמים שנכונים למועד הדיון וסיכומים לגבי דרכי הפעולה להסרתם. הפרוטוקולים לא כללו פירוט של הפעולות שבוצעו, אומדנים ולוחות זמנים מפורטים של כלל מרכיבי הפרויקט.

2. בספטמבר 2017 קבעה ועדת ההיגוי כי העירייה תעביר למשרד התחבורה ולחברת הבקרה מטעמו אחת לחודש דוח בקרה תקציבית בנוגע לצירי ההעדפה שבביצוע, המרכז את היקפי הביצוע עד מועד הכנת דוח הבקרה כאמור ואת תביעות הקבלן, וכן חריגים וצפי תקציבי לסיום הפרויקט, וזאת על מנת לוודא כי אין חריגה תקציבית בפרויקטים אלו.

בביקורת עלה כי העירייה לא העבירה למשרד התחבורה ולחברת הבקרה דוח בקרה כאמור.

העירייה מסרה בתשובתה כי במהלך הפרויקט הוכנו באופן שוטף אומדני תקציב ולוחות זמנים, שהוצגו בישיבות שהתקיימו בעירייה ובוועדת ההיגוי בהשתתפות נציגים ממשרד התחבורה.

יצוין כי אין ברשות העירייה דוחות שמרכזים נתונים מפורטים על כל מרכיבי הפרויקט, כמו אומדנים עדכניים ומפורטים על יתרות הכספים ועל המרכיבים שלא בוצעו ואומדן לכספים שתוציא מקופתה, וכן לוחות זמנים לסיום הפרויקט.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לעיריית אשדוד על כך שאין היא מחזיקה בנתונים בסיסיים שאמורים לסייע לה בניהול הפרויקט, ועל שלא הכינה דוחות חודשיים על התקדמות ביצוע הפרויקט לפי דרישתה של ועדת ההיגוי. היעדר בקרה תקציבית על ביצוע הפרויקט מנוגד לכללי מינהל תקין ועשוי לפגוע בקופת העירייה.



משרד התחבורה
המשיך בביצוע
הפרויקט ובהעברת
תקציבים לעירייה, אף
שהיא לא העבירה לו,
לבקשתו, מידע בסיסי
שהיה אמור לשמש
אותו לצורך הבקרה
התקציבית על
הפרויקט בכללותו
ומעקב אחר לוחות
הזמנים

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה על שהמשיך בביצוע הפרויקט ובהעברת תקציבים לעירייה, אף שהיא לא העבירה לו, לבקשתו, מידע בסיסי שהיה אמור לשמש אותו לצורך הבקרה התקציבית על הפרויקט בכללותו ומעקב אחר לוחות הזמנים. המשיך בביצוע הפרויקט ללא מידע בסיסי שביקש משרד התחבורה, ואותו היה על העירייה לדרוש מחברת הניהול, עשוי לפגוע בקופה הציבורית ובביצוע הפרויקט והשלמתו.

הקפאת ביצוע ציר ז'בוטינסקי

ציר ז'בוטינסקי הוא אחד משני צירי הרוחב שאושרו בפרויקט, ואורכו כ-20% מאורך כל צירי ההעדפה לתחבורה ציבורית שנכללו בפרויקט שאושר. העירייה הדגישה בהצעתה כי הפיכת ציר זה לציר העדפה לתח"צ יאפשר את שיפור השירות לאזורי התעסוקה ולנמל ואת ההמשכיות של צירי התחבורה הציבורית המזרחיים והמערביים ליצירת תנועה מהירה ורצופה בין החלקים השונים של העיר.

בפנייתו מאוגוסט 2016 למשרד התחבורה קבעה חברת הבקרה כי לאחר שבחנה את השפעת פיצול צווי התחלת העבודה לצירים השונים, בהיבט של לוח הזמנים הכולל של המכרז, יש להוציא את צו התחלת העבודה לציר ז'בוטינסקי עד שלושה חודשים ממועד הוצאת צווי התחלת העבודה לציר מערבי הרצל וציר בגין, דהיינו עד נובמבר 2016. כאמור, ההרשאה התקציבית לביצוע ציר ז'בוטינסקי הועברה לעירייה כבר בספטמבר 2016.

מהתכתבויות שונות בין נציגי משרד התחבורה והעירייה בשנים 2016 ו-2017 עולה כי העירייה לא הוציאה צו התחלת עבודה לביצוע ציר ז'בוטינסקי, דבר שגרם לחריגה ולעיכוב. בישיבה מינואר 2017, שבה נכחו בין היתר נציגים ממשרד התחבורה ומעיריית אשדוד, סוכם כי המועד הצפוי לתחילת העבודות בציר ז'בוטינסקי הוא אפריל 2017. במרץ 2017 פנה נציג חברת הבקרה למשרד התחבורה, עם העתק למנכ"ל עיריית אשדוד, וציין כי חברת הבקרה אישרה לעירייה להוציא צו התחלת עבודה לציר ז'בוטינסקי "לפני כשלושה חודשים", אך הצו לא ניתן. חברת הבקרה ביקשה לדעת מהו המועד הצפוי לתחילת העבודות בציר ז'בוטינסקי וכיצד ישפיע מועד זה על לוח הזמנים להשלמת הפרויקט, וכן ביקשה לקבל לוח זמנים כולל להשלמת הפרויקט על כלל תכולתו.

עיריית אשדוד לא העבירה למשרד התחבורה או לחברת הבקרה את הנתונים שביקשו בנוגע למועד תחילת העבודות בציר ז'בוטינסקי והשפעתו על לוח הזמנים של הפרויקט, כפי שהתבקשה.

בפנייה נוספת למשרד התחבורה מאותו חודש הדגיש נציג חברת הבקרה: "נראה כי היחסים בין העירייה והקבלן במשבר. הורדת תכולה [של ציר ז'בוטינסקי מתכולת העבודה של הקבלן] זוהי האופציה הקלה יותר אך היא תפגע לדעתי בטווח ארוך בפרויקט הן בהיבט של ל"ז והן בתקציב ולכן מומלץ לבחון כל דרך ניהולית אחרת על מנת להגיע לסיכומים והבנות מול הקבלן ללא הורדת התכולה". באוקטובר 2017 פנה שוב נציג חברת הבקרה ועדכן בין היתר את נציגי משרד התחבורה כי לא הוצא צו התחלת עבודה לציר, שנמצא "בנתיב הקריטי של הפרויקט".

בישיבת מועצה במרץ 2017 ציין כבדרך אגב מנכ"ל העירייה: "אנו פועלים להעביר את הביצוע של ציר ז'בוטינסקי להסכם הגג ולפנות התקציב במסגרת פרויקט זה כ-17.5 מיליון ש"ח".

העירייה מסרה בתשובתה כי ביצוע ציר ז'בוטינסקי ימומן בחלקו מתקציב הפרויקט וחלקו האחר ימומן במסגרת הסכם הגג, אך לא פירטה מהו הסכום שיוקצה מכל אחד משני מקורות אלו לביצוע העבודות בציר.

אמירתו של מנכ"ל העירייה ותשובת העירייה שמנהן עולה כי העירייה אינה מתכוונת לבצע את כל העבודות בציר ז'בוטינסקי במסגרת הפרויקט כלל לא הובאו לדיון בוועדת ההיגוי או לידיעת משרד התחבורה, שהמשיך לדרוש מהעירייה כי תחל בביצוע הציר לאחר שהעביר לה הרשאה תקציבית מלאה לביצועו.

מסיכום ישיבה מינואר 2018 ומדוחות בקרה שהכינה חברת הבקרה במאי ובאוגוסט 2018 עלה כי יש "פיגור משמעותי בלוח הזמנים וזאת ללא ביצוע ציר ז'בוטינסקי", והעירייה לא החלה בביצוע הציר למרות התחייבותה לבצע בעת ובעונה אחת את כל צירי ההעדפה.

בדיון ועדת ההיגוי במאי 2018 נקבע כי על חברת הניהול מטעם העירייה להעביר למשרד התחבורה נתונים לגבי "משמעות דחיית הפרויקט בדגש על תשלום על כל חודש דחייה, תשלום בעבור יציאה מהחווה ללא ביצוע, וכן סיכונים לתביעות עתידיות". נוסף על כך, העירייה תתחייב לקבוע מועדים עדכניים לביצוע הציר ולפרסם מכרז חדש.

בדיון נוסף ביולי 2018, בהשתתפות נציגים מהעירייה וממשרד התחבורה, נקבע כי "באופן חד צדדי העירייה נתנה אישור לעכב העבודות עקב חשש שהקבלן לא יצליח לעבוד בכל האזורים במקביל ולסיים בזמן". בדיון זה שוב התבקשה העירייה להעביר למשרד התחבורה ולחברת הבקרה נתונים שונים במטרה לבחון את המשמעות המשפטיות של סיום ההסכם מול קבלן ב' והוצאת מכרז חדש לביצוע, וזאת עד אמצע ספטמבר 2018.

גם לאחר שני הדיונים, במאי וביולי 2018, לא העבירה העירייה למשרד התחבורה ולחברת הבקרה את הנתונים שביקשו, ונכון למועד סיום הביקורת טרם הוחל בביצוע ציר ז'בוטינסקי.

העירייה החליטה
באופן חד-צדדי
להקפיא בפועל את
ביצוע ציר ז'בוטינסקי
בלי שהביאה את
הנושא לידיעת משרד
התחבורה. העירייה
לא העבירה למשרד
התחבורה ולחברת
הבקרה את הנתונים
שביקשו ולא קיימה
תהליך קבלת
החלטות מסודר

עלה כי אין בידי עיריית אשדוד אסמכתאות על תהליך קבלת ההחלטה בנוגע להקפאת ביצוע ציר ז'בוטינסקי. העירייה לא קיימה דיון במועצת העירייה על הנושא ולא קבעה אם החלטה זו זמנית או התקבלה לצמיתות ומהם התנאים לקיומה. כמו כן, העירייה לא בחנה את המשמעויות המשפטיות והתקציביות של החלטתה ואת השלכותיה על תקציב הפרויקט ועל לוחות הזמנים להשלמתו. העירייה גם לא העבירה מידע זה למשרד התחבורה ולחברת הבקרה למרות הדרישות החוזרות ונשנות שלהם לקבל נתונים הנוגעים להחלטתה זו.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לעיריית אשדוד, לראש העירייה ולמנכ"ל העירייה על שההחלטה החד-צדדית להקפיא בפועל את ביצוע ציר ז'בוטינסקי לא הובאה לידיעת משרד התחבורה, והיא חסרה פירוט מהותי לגבי תוקפה ותנאיה. העירייה לא העבירה למשרד התחבורה ולחברת הבקרה את הנתונים שביקשו ולא קיימה תהליך קבלת החלטות מסודר, לרבות בחינת משמעויותיה של ההחלטה והשלכותיה על לוחות הזמנים ועל מהות הפרויקט, כל שכן קיימה דיון על הנושא במועצת העירייה. הדבר מקבל משנה תוקף נוכח העובדה כי ציר ז'בוטינסקי הוא אחד משלושת צירי ההעדפה לתחבורה הציבורית שנשארו בפרויקט, כך שכל עיכוב בביצוע ציר זה או ביטולו משמעם פגיעה קשה בשלמות הפרויקט.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי בינואר 2019, דהיינו לאחר מועד סיום הביקורת, היא חתמה עם קבלן ב' על הסכם, ולפיו הוא מוותר על ביצוע העבודות בציר ז'בוטינסקי שנכללו במכרז שבו זכה. העירייה ציינה כי היא בוחנת אפשרות להעביר את ביצוע ציר ז'בוטינסקי לקבלן א' שזכה במכרז או לפרסם מכרז חדש.

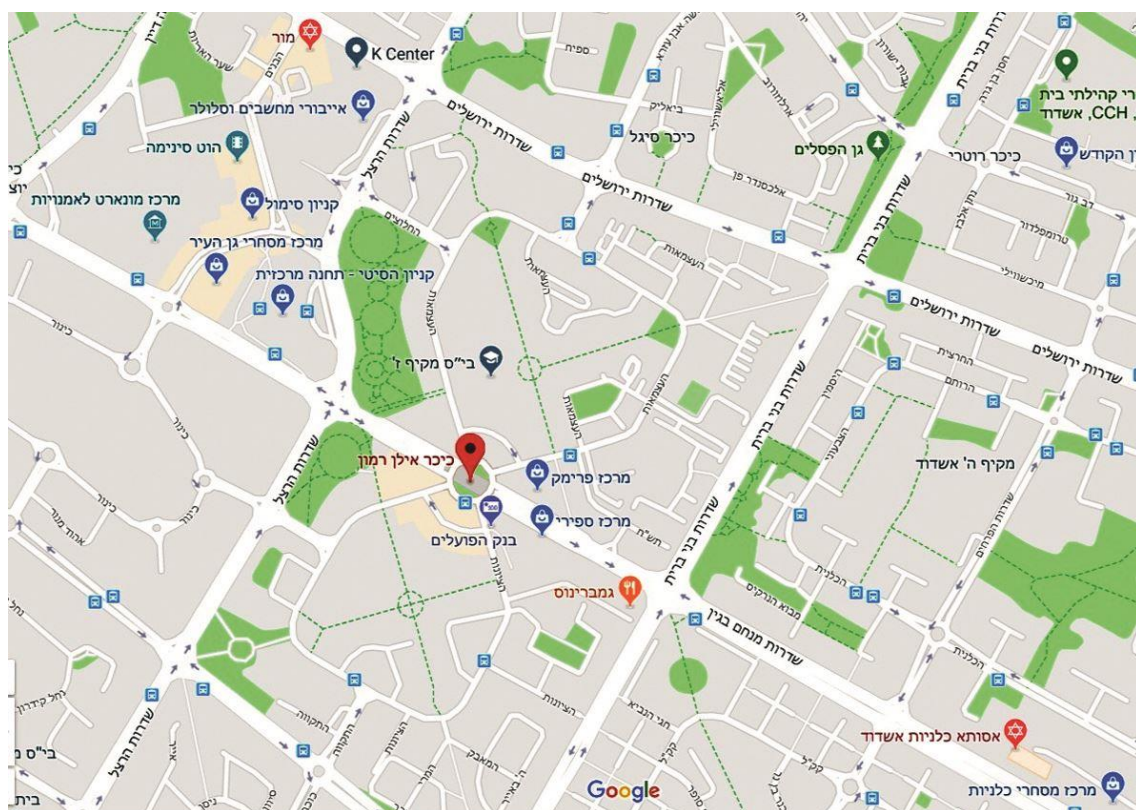
למרות ההחלטה החד-צדדית של העירייה להקפיא את ביצוע ציר ז'בוטינסקי, וכן הפניות של חברת הבקרה למשרד התחבורה בעניין והתרעותיה על השלכות דחיית ביצוע העבודות בציר זה על השלמת הפרויקט ועל לוחות הזמנים, נמצא כי משרד התחבורה וועדת ההיגוי לא קיימו דיון על הנושא ולא בחנו את ההשלכות של הקפאת ביצוע הציר על השלמת הפרויקט. כמו כן, הם לא פעלו לאכיפת הסכם ההתקשרות עם העירייה, גם לאחר שהעירייה לא העבירה למשרד התחבורה ולחברת הבקרה את הנתונים שביקשו במשך חודשים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה ולוועדת ההיגוי על כך שלא קיימו דיון על הנושא ולא בחנו את ההשלכות של הקפאת ביצוע הציר על השלמת הפרויקט. אפשר שהתנהלותם זו פגעה בקידום הפרויקט והשלמתו במועד שנקבע לכך.

הקפאת ביצוע כיכר אילן רמון

כיכר אילן רמון ממקמת על ציר בגין בין שדרות בני ברית לשדרות הרצל. הכיכר היא אחד ממרכזי המסחר והשירות הפעילים בעיר אשדוד, ותנועת הולכי הרגל בה רבה עקב הפעילות המסחרית והעסקית מסביבה. להלן במפה 3 מוצג מיקומה של כיכר אילן רמון:

מפה 3: מיקומה של כיכר אילן רמון



המקור: אתר Google Maps במרשתת.

להלן בתמונה 1 מוצגת כיכר אילן רמון.

תמונה 1: כיכר אילן רמון



המקור: אתר Ynet במרשתת, 3.12.11 (התמונה צולמה על ידי מר אבי רוקח).

במטרה לתת עדיפות לתחבורה ציבורית בכיכר החליטה העירייה בתכנון המקורי של ציר בגין על סלילת נתיב ימני לתחבורה ציבורית על חשבון חניה קיימת במקום, וכן על התקנת רמזורים בכיכר כדי לשלוט על תנועת הולכי הרגל ולאפשר זרימת תנועה טובה יותר.

באוקטובר 2017, במהלך ביצוע ציר בגין, פנתה העירייה למשרד התחבורה והדיעה כי קיימה דיון שבו סוכם "להשהות" את העבודות בכיכר, לבצע רימזור בכיכר ללא העדפה לאוטובוסים בשלב זה ולשנות את התכנון של הכיכר באמצעות בדיקת היתכנות לשתי אפשרויות חדשות למיקום נתיב התח"צ בקטע זה - דרך הכיכר או במעבר התחתית של הכיכר. בפנייתה ביקשה העירייה לקיים דיון על הנושא עם משרד התחבורה בטענה ש"צמצום החנייה הנדרשת ליצירת הנת"צ בעייתי ועלול לגרום לפגיעה של ממש במספר עסקים הנמצאים



עיריית אשדוד
החליטה להקפיא את
ביצוע כיכר אילן רמון
בלי שביצעה תהליך
קבלת החלטות סדור,
וממילא לא קיימה דיון
על הנושא במועצת
העירייה ועם משרד
התחבורה, וזאת
למרות השפעותיה על
תקציב העירייה ועל
תקציב הפרויקט
וביצעו

במקום", וכן "הכיכר נדרשת לחידוש פניה [משום] שבתוך הכיכר פיתוח נופי שלא הולם את המקום". יצוין כי אורכו של המקטע שבו הושהו העבודות הוא כ- 25% מאורכו הכולל של הציר.

בעקבות כך, בתחילת נובמבר 2017, פנה נציג חברת הבקרה לגורמים שונים במשרד התחבורה וציין: "לא חל שום שינוי פיזי במצב הקיים... כנראה [יש] לחץ של סוחרים המקום אשר אינם מקבלים את ביטול החניות... אני ממליץ לדחות את בקשתם... החלטה זו מתווספת להחלטת העירייה על אי הוצאת צו התחלת עבודה ברחוב ז'בוטינסקי... בהתאם להחלטות אילו של העירייה קיימת דחייה ודאית של כחצי שנה לפחות בהשלמת הפרויקט".

במאי 2018 אישר משרד התחבורה להוציא 15,000 ש"ח מתקציב התכנון שכבר ניתן לעיריית אשדוד עם צאת הפרויקט לדרך, לצורך בדיקת עומסים בכיכר. בישיבת ועדת ההיגוי מאותו חודש, דהיינו כשבועה חודשים לאחר הודעת העירייה על השהיית העבודות, סוכם כי העירייה תקבל חוות דעת של מהנדס בניין (קונסטרוקטור) על אפשרות סלילת נתיב התח"צ דרך הכיכר. מפרוטוקול דיון מיולי 2018, בהשתתפות נציגים מהעירייה וממשרד התחבורה, עולה כי לפי חוות הדעת ניתן לסלול את הציר דרך הכיכר. בדיון זה סוכם כי משרד התחבורה יעדכן את העירייה בנוגע לבקשתה לתקצב מחדש את התכנון של הכיכר.

מהאמור עולה כי משרד התחבורה קיבל את קביעת העירייה לשינוי התכנון המקורי, אף שטרם קיבל החלטה לגבי תקצוב התכנון החדש, וזאת בניגוד לדעתם של גורמי המקצוע (חברת הבקרה) שליוו את הפרויקט מטעמו. יצוין כי התכנון המקורי הוכן בידי העירייה ואושר בוועדת ההיגוי, והיה חלק מתכולת הפרויקט שסוכמה בין הצדדים.

נמצא כי משרד התחבורה לא נימק את החלטתו, וועדת ההיגוי לא דנה בנושא שינוי התכנון המקורי ובהקפאת ביצוע העבודות בכיכר, וכן בהשלכותיה המשפטיות והתקציביות והשפעתה של ההחלטה האמורה על לוחות הזמנים ועל השלמת הפרויקט.

נכון למועד סיום הביקורת טרם נערך תכנון חדש של ציר ההעדפה בכיכר, כך שבשלב זה גם לא ידוע מהי עלות ביצוע השינויים ומי ישא בה.

עוד נמצא כי החלטת העירייה להקפיא את ביצוע העבודות לסלילת נתיב ההעדפה בכיכר אילן רמון והחלטתה לשינוי התכנון לא נבחנו במועצת העירייה. העירייה גם לא קיימה תהליך לבחינת השלכות התקציביות, התחבורתיות והמשפטיות של החלטה כזו.

העירייה מסרה בתשובתה כי מאחר שהכיכר נמצאת במקום אסטרטגי וכדי למנוע מפגע תעבורתי עתידי היא ביקשה לשנות את התכנון הסופי של הכיכר.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אשדוד על שהחלטתה להקפיא את ביצוע כיכר אילן רמון נעשתה בלי שביצעה תהליך קבלת החלטות סדור, לרבות בחינת משמעויותיה של ההחלטה והשלכותיה, וממילא לא קיימה דיון על הנושא במועצת העירייה ועם משרד התחבורה, וזאת למרות השפעותיה על תקציב העירייה ועל תקציב הפרויקט וביצועו.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי העיכוב במתן עדיפות לתחבורה ציבורית בכיכר אילן רמון, והאפשרות למתן אישור לפריצת מסגרת התקציב לצורך שינוי התכנון של נתיב התח"צ, וזאת כשנה וחצי בלבד לאחר שהעירייה פרסמה את המכרז שכלל את ביצוע הנתיב כפי שתוכנן, אינם עולים בקנה אחד עם חובתו להבטיח כי העירייה, המנהלת פרויקט בהיקף נרחב במימונו, תנהג ביעילות ובחיסכון בכספי ציבור ותקיים איוון בין שיקולים הנוגעים לתועלתם של בעלי עסקים שייפגעו מצמצום החניה לבין שיקולים הנוגעים לתועלת כלל הציבור.

שדרוג מרכז הבקרה

על פי הצעת העירייה במענה על הקול הקורא, בעיר אשדוד אין מופעלות טכנולוגיות לצורך ניהול של תחבורה ציבורית ושימוש בה; הרמזורים בעיר אינם מחוברים למרכז בקרה ואין בה כל העדפה לתחבורה ציבורית. אי לכך, התוכנית שהציגה העירייה כללה הקמת מרכז בקרה בעירייה שישולב עם מרכז בקרה קיים, שיכלול בין היתר שליטה בתחבורה הציבורית והצגת מידע ממצלמות ברחבי העיר. על פי הצעת העירייה, הדבר יאפשר פריסה של טכנולוגיות חכמות המייצרות מערך בקרה שלם הכולל מערכת בקרת רמזורים הנשלטת ממרכז בקרה, מערכת העדפת תחבורה ציבורית ברמזורים ומערכת לזיהוי רכבים לא מורשים הנוסעים בנתיב התח"צ.

ממצגת שהוכנה לשיבת ועדת ההיגוי שהתכנסה בינואר 2015 עולה כי עיריית אשדוד מעוניינת למקם את מרכז הבקרה בחניון העירייה ולשלב עם מרכז בקרה קיים המשמש מוקד פניות תושבים. מטרתו של מרכז הבקרה המשודרג היא לשפר את רמת השירות למשתמשים בדרך בדגש על תחבורה ציבורית, את רמת הביטחון בדרך ואת התיאום בין כל מערכות התחבורה, וכן לצמצם את הפגיעה בסביבה.

בישיבה האמורה החליטה ועדת ההיגוי כי משרד התחבורה יאשר את תכולת מרכז הבקרה ואת שילובו עם מרכז הבקרה הקיים, וזאת לאחר שהעירייה תגבש הצעה סופית הכוללת את מרכיבי המרכז ואומדן תקציבי לביצועו.

בישיבת ועדת ההיגוי בנובמבר 2015, שבה אושר התקציב הכולל לפרויקט, אושר גם תקציב למרכיב מרכז בקרה - 11.75 מיליון ש"ח⁴⁶. בספטמבר 2016

46 כולל: 10% תכנון; 3% ניהול ופיקוח; 1.5% הבטחת איכות; 3% נלוות; 15% בצ"מ ו-17% מע"ם.

העביר משרד התחבורה לעירייה הרשאה תקציבית בסכום של כ-10.3 מיליון ש"ח לצורך שדרוג מרכז הבקרה הקיים.

על פי דוח המוכנות למכרז שהכינה חברת הבקרה מטעם משרד התחבורה באפריל 2016, נקבע כי בינואר 2017 יתחיל ביצוע של מכרז ל"שינוי והרחבת חדר בקרה קיים של העירייה וזיווד חדר הבקרה בטכנולוגיות קצה", והוא יסתיים בינואר 2018. מהתכתבות בדואר אלקטרוני בין נציג חברת הבקרה לסגן חשב משרד התחבורה ממרץ 2016, בעניין הכנת דוח מוכנות למכרז, עולה כי "שדרוג חדר הבקרה הוא קריטי לציר ההעדפה".

לבקשת משרד התחבורה הכינה חברת הבקרה במאי 2017 דוח מיוחד, שכותרתו "חדר בקרה - בדיקת אומדן", ובו בחנה את אומדן עלות הרחבת חדר הבקרה הקיים של עיריית אשדוד הממוקם במרתף בניין העירייה ועלות שדרוג כלל המערכות בו, וזאת לאחר שהוצג היתר בנייה מאושר לביצוע ההרחבה. על פי הדוח האמור, ביצוע הרחבת מרכז הבקרה הקיים יבוצע באמצעות שלושה מכרזים: בניית ההרחבה, ריהוט ונגרות ובקרת רמזורים, מחשוב וטכנולוגיות. במסגרת הדוח המליצה חברת הבקרה לאשר את אומדן פרויקט שדרוג חדר הבקרה בסך 10.22 מיליון ש"ח, כאשר ההרשאה התקציבית שהעביר משרד התחבורה לעירייה הייתה כאמור בסך 10.26 מיליון ש"ח, והאומדן שהכינה העירייה היה 10.28 מיליון ש"ח.

באוגוסט 2017 אישר משרד התחבורה לעיריית אשדוד לפרסם מכרז לביצוע שדרוג חדר הבקרה. בפרוטוקול ישיבת ועדת ההיגוי נכתב כי "הקמת מרכז הבקרה נמצאת בנתיב הקריטי של הפרויקט", ו"פרסום המכרז בזמן הקרוב יאפשר פתיחת המרכז בזמן (יולי 18)". לפיכך, החליטה ועדת ההיגוי בישיבתה זו כי יש לקדם באופן מיידי את פרסום המכרז לביצוע שדרוג חדר הבקרה על בסיס האישור שהוציאה חברת הבקרה.

במאי ובאוגוסט 2018 קבעה חברת הבקרה כי עיכוב בהשלמת שדרוג חדר הבקרה לא יאפשר שליטה ומתן עדיפות לתחבורה ציבורית.

עלה כי רק במאי 2018, כתשעה חודשים לאחר שמשרד התחבורה הורה לעירייה לפרסם מכרז לביצוע שדרוג חדר הבקרה, פרסמה העירייה מכרז לביצוע עבודות הבינוי ותשתית המערכות, אך למכרז לא ניגשו מציעים. בישיבה ביולי 2018, בהשתתפות נציגים מהעירייה וממשרד התחבורה, הוחלט כי העירייה תבחן את התאמת המכרז לצרכים הקיימים ותשקול הכנת מכרז חדש. עוד הוחלט כי אם יהיה פער בין האומדן לבין העלות הצפויה של העבודות תפנה העירייה לחברת הבקרה מטעם משרד התחבורה כדי לקבל חוות דעת בנושא. בספטמבר 2018 מסר מנכ"ל העירייה לצוות הביקורת כי העירייה מכינה מכרז חדש ובוחנת את הפערים התקציביים מול משרד התחבורה.

בביקורת עלה כי נכון למועד סיומה, העירייה לא הכינה אומדן ולא פרסמה מכרז חדש.

העירייה מסרה בתשובה כי היא ערוכה לפרסום מכרז לשדרוג חדר הבקרה אך טרם אושרה ההגדלה הנדרשת בתקציב. עוד מסרה כי משך ביצוע העבודות מתוכנן לשישה חודשים.

עיריית אשדוד התמהמהה בשנים 2017 עד 2018 בנוגע לפרסום המכרז לשדרוג חדר הבקרה

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אשדוד על כך שהתמהמהה בשנים 2017 עד 2018 בנוגע לפרסום המכרז לשדרוג חדר הבקרה. נכון למועד סיום הביקורת טרם הסתיים תהליך בחירת קבלנים לביצוע עבודות השדרוג שתוכנן להסתיים בינואר 2018. היעדרו של מרכז בקרה מונע מתן עדיפות לתחבורה ציבורית בצירי ההעדפה ופוגע במטרות הפרויקט ובשלמותו.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא פעלה באופן אחראי והתאימה את יישום הפרויקט למציאות המשתנה, בין היתר בנושא גידול אוכלוסיית העיר וכי התנהלותה בכל הקשור לפרויקט הינה התנהלות מנהלית ראויה ותקינה. העירייה ציינה כי ביצוע מרכיבי הפרויקט לא הוקפא אלא נדחה, לפי מקורות תקציביים זמינים ובשל היתכנות תחבורתית המשתנה עקב שינויים אורבניים, והכול תוך מעקב תקציבי הדוק.



משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לעיריית אשדוד כי שלא כבתשובתה, הממצאים שפורטו לעיל מעידים על כך שהיא לא בחנה את המשמעויות התקציביות והמשפטיות של החלטותיה לחרוג מכתבי הכמויות ומתכולת העבודה שאישר משרד התחבורה, וכן להקפיא אלמנטים מרכזיים בפרויקט, ואף לא עדכנה את משרד התחבורה בזמן אמת על שינויים שעשתה בפרויקט. הדבר עיכב את ביצוע הפרויקט וגרם להגדלת עלותו התקציבית שתיעשה באמצעות הקטנת תכולת הפרויקט ותמומן בידי עיריית אשדוד, ויכול שגם בידי משרד התחבורה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה שלמרות היותו הגורם שניהל ומימן את הפרויקט מטעם ממשלת ישראל, הוא לא פעל באופן נחרץ מול העירייה כדי לוודא שהיא מבצעת את הפרויקט על פי הסכם ההתקשרות ביניהם, ופעם אחר פעם נתן לעירייה לבצע שינויים בפרויקט, לעיתים בניגוד לדעתם של אנשי המקצוע ששכר לליווי הפרויקט, ובאופן המטיל בספק את השגת מטרות הפרויקט.

עדכון הסכם ההתקשרות בין העירייה לבין משרד התחבורה ואכיפתו

כל התקשרות של המדינה עם ספק לרכישת טובין או שירותים צריכה להיערך לפי כל דין ולהיות מוסדרת בחוזה כתוב לפני תחילת ההתקשרות. על החוזה לפרט את כל ההסכמות שאליהן הגיעו הצדדים ואת כל התרופות להפרתן. התקשרות של גוף ציבורי בחוזה היא ביטוי לעקרון שלטון החוק וחוקיות המינהל, והיא נועדה להבטיח שבעלי הסמכות לפי דין יפעלו על פי תפקידיהם, שכל השיקולים הרלוונטיים יובאו בחשבון, שיעשה שימוש זהיר, מושכל ומבוקר בכספי ציבור, ויצומצם ככל הניתן החשש למחלוקות עתידיות בדבר קיום החוזה. החוזה אף מבטיח את קיומה של מערכת בקרה שתוכל לוודא כי הגוף הציבורי המתקשר בעסקה נהג בזהירות הראויה ובחן את העסקה כהלכה⁴⁷.

הסכם ההתקשרות בין העירייה לבין משרד התחבורה נחתם כאמור בינואר 2014, כשנה ושלשה חודשים לאחר בחירת הצעת העיר אשדוד כהצעה הזוכה בקול קורא. ההסכם היה אמור לכלול כמה נספחים בהם יפורטו הוראות בנושאים שונים.

הועלה כי בין הסיבות לשיהוי בחתימה על ההסכם היה סבב דיונים שניהל משרד התחבורה עם גורמים שונים בעירייה במטרה לשפר את התוכנית שהוצעה; למשל, משרד התחבורה ביקש מהעירייה להשלים שביל אופניים עד תחנת הרכבת, שלפי ההצעה מסתיים כ-200 מ' לפני התחנה. עם השלמת השיפורים בהצעה, שנבחנו ואושרו בידי העירייה, הוכן מסמך "המלצות בנוגע לשיפורים בתכולת ההצעה" שצורף כנספח להסכם.

חוסרים בהסכם ההתקשרות

1. לוח זמנים ואבני דרך: בהסכם ההתקשרות נקבע כי העירייה מתחייבת לבצע את הפרויקט על פי אבני דרך ומועדים שייקבעו בנספח ב' של ההסכם. עוד נקבע כי העירייה מתחייבת להמציא למשרד התחבורה כל מידע שיבקש, ושיתוף פעולה מצידה הוא תנאי יסודי להסכם.

נמצא כי להסכם ההתקשרות לא צורף הנספח האמור לא במועד החתימה עליו ולא במועד מאוחר יותר. עוד נמצא כי חברת הניהול הכינה בעבור העירייה בכמה הזדמנויות לוחות זמנים, אך לא הכינה לוח זמנים מלא, מפורט ועדכני לכל מרכיבי הפרויקט ולכל הפעילויות שבו, הכולל גם פירוט של המועדים הצפויים להשלמת המרכיבים השונים שבו, על פי דרישות משרד התחבורה וחברת הבקרה (להלן גם - ל"ז). יצוין כי מדובר בכלי בקרה חשוב ומרכזי לניהול פרויקט בסדר גדול שכזה. להלן הפרטים:

בינואר 2016 פנתה חברת הבקרה מטעם משרד התחבורה לחברת הניהול מטעם העירייה וציינה כי הל"ז השלדי שהעבירה חברת הניהול אינו תקין וחסרה בו התייחסות לנושאים רבים, לכן הוא אינו מאושר. מהתכתבויות נוספות במהלך השנים 2016 עד 2017 בין גורמים שונים במשרד התחבורה עולה כי העירייה לא הכינה ל"ז, כפי שדרשו משרד התחבורה וחברת הבקרה, והדבר פגע בתהליכי הבקרה על קידום הפרויקט.

בדיון של ועדת ההיגוי העליונה באוגוסט 2017 נדרשה העירייה להעביר למשרד התחבורה ל"ז מפורט לביצוע העבודות בצירי ההעדפה, על כל שלביו, בעבור כל אחד משני הקבלנים שנבחרו. כשבוע לאחר מכן פנתה מנהלת הפרויקט לשעבר לחברת הניהול מטעם העירייה וביקשה ממנה להעביר לחברת הבקרה ל"ז "אינטגרטיבי" של כל מרכיבי הפרויקט, הכולל מרכיבים בביצוע ומרכיבים בתכנון, לרבות הקשרים ביניהם.

הועלה כי במהלך ספטמבר 2017 שלחה חברת הניהול למשרד התחבורה ל"ז אינטגרטיבי, אך הל"ז האמור לא ענה על דרישות חברת הבקרה, שכן הוא לא כלל התייחסות לצירים שטרם הוחל בביצועם, לתכנון שטרם הושלם, למועד פתיחת צירי ההעדפה ולביטוי לחסמים, בעיות וקשרים בין הפעילויות השונות בפרויקט. נציג חברת הניהול אישר לנציג חברת הבקרה כי מדובר בל"ז שלדי גנרי לפרויקט. בדיון של צוותי העבודה של משרד התחבורה והעירייה בינואר 2018 סוכם כי מנהל הפרויקט מטעם העירייה יעביר בתוך עשרה ימים ל"ז אינטגרטיבי שיתכלל את כל מרכיבי הפרויקט עד להפעלתו.

חברת הבקרה ציינה בדוחות בקרה שהכינה בינואר ובמאי 2018 כי הפרויקט נמצא "בחריגת ל"ז משמעותית", והוא מנוהל ברמת הקבלן הבודד ללא ל"ז אינטגרטיבי הכולל התייחסות לכל הקבלנים, לממשקים שביניהם ולהשפעתם על הל"ז הכולל של הפרויקט. היא ציינה בדוחות כי היא אינה יכולה לבקר את מועד הסיום הצפוי של העבודות לאורך צירי ההעדפה.



במועד סיום הביקורת
לא העבירה העירייה,
או חברת הניהול
מטעמה, למשרד
התחבורה ולחברת
הבקרה לוח זמנים
אינטגרטיבי כולל
ומלא לביצוע כל
מרכיבי הפרויקט, כפי
שהתבקשה

במועד סיום הביקורת לא העבירה העירייה, או חברת הניהול מטעמה, למשרד התחבורה ולחברת הבקרה לוח זמנים אינטגרטיבי כולל ומלא לביצוע כל מרכיבי הפרויקט, כפי שהתבקשה. נמצא כי אין לעירייה לוח זמנים לביצוע והשלמה של המרכיבים שטרם הוחל בביצועם, כמו ציר ז'בוטינסקי, כיכר אילן רמון ומדרחוב רוגוזין, כך שאין כל צפי לסיום הפרויקט.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אשדוד על שלא עמדה בהתחייבויותיה שנקבעו בהסכם ההתקשרות ולא העבירה באופן סדיר ועדכני לוחות זמנים לבקשת משרד התחבורה, וגם לוחות הזמנים שכבר העבירה לא עמדו בדרישות חברת הבקרה ולא היו עדכניים. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה על כך שנכון למועד סיום הביקורת טרם הוכן לוח זמנים עדכני לכל מרכיבי הפרויקט, ואין לה צפי להשלמת העבודות. היעדר לוחות זמנים מפורטים המעודכנים באופן תדיר עם התקדמות שלבי הביצוע פוגם ביכולת לנתח חריגות בביצוע, וכפועל יוצא הדבר עלול בין היתר לגרום לגידול בעלויות הפרויקט ולהתארכות משך ביצועו. על העירייה להקפיד להכין לוחות זמנים עדכניים, כוללניים ומפורטים לפרויקט ולהעבירם לחברת הבקרה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה על שחתם על הסכם התקשרות מבלי שצורף אליו נספח לוחות הזמנים ואבני הדרך לביצוע הפרויקט, שחשיבותו של נספח כזה קריטית ומכרעת להצלחת הפרויקט בהיבט של עמידה ביעדי התקציב ובלוחות הזמנים. עוד מעיר משרד מבקר המדינה למשרד התחבורה כי הוא לא הקפיד שהעירייה תעמוד בהתחייבותה לספק לוחות זמנים באופן תדיר ולפי המבנה שקבעו הוא וחברת הבקרה מטעמו. על משרד התחבורה לפעול באופן נחרץ יותר מול העירייה ולוודא כי היא מנהלת לוחות זמנים המשקפים את כל מרכיבי הפרויקט ואת סטטוס הביצוע שלהם. הדבר מקבל משנה תוקף נוכח החריגות המשמעותיות בלוח הפרויקט וקביעת חברת הבקרה שהיא אינה מסוגלת לבצע בקרה על סיום העבודות, דבר הפוגע בהשלמת הפרויקט.

בתשובותיהם מפברואר 2019 מסרו החשכ"ל ולאגף תקציבים במשרד האוצר למשרד מבקר המדינה כי לוחות זמנים ניתן להגיש רק לאחר ביצוע תכנון מפורט של פרויקט ברמה גבוהה יותר מזו שהוגשה בקול קורא - תכנון כזה בוצע רק לאחר חתימה על הסכם התקשרות.

משרד מבקר המדינה מעיר לחשכ"ל ולאגף תקציבים כי גם אם לטענתם הכנת לוחות זמנים לפרויקט התאפשרה רק לאחר ביצוע התכנון המפורט, הרי היה צורך לקבוע לוחות זמנים כאלה בנספח שיצורף להסכם עם העירייה- גם לאחר חתימתו- אך הדבר לא נעשה.

2. סקרים ודוחות התקדמות: בהסכם ההתקשרות נקבע כי ועדת ההיגוי והעירייה יבצעו סקרים תחבורתיים במהלך יישום הפרויקט ואחריו, בין היתר לבחינת השגת יעדי הפרויקט שיוגדרו בנספח ה' להסכם, והעירייה תמציא לממשלה או מי מטעמה דוחות התקדמות על ביצוע הפרויקט כפי שיפורט בנספח ו' להסכם. יודגש כי הנספחים האמורים משמשים בסיס ליישום הפרויקט ולהסדרה של תהליכי העבודה של העירייה ושל תהליכי הבקרה של משרד התחבורה על פעילויותיה.

נמצא כי להסכם לא צורפו הנספחים האמורים לא במועד החתימה על ההסכם ולא במועד מאוחר יותר. נוסף על כך, משרד התחבורה לא קבע הוראות, לרבות מועדי ביצוע והגשה, בנושא הסקרים התחבורתיים שעל העירייה לבצע או הדיווחים שעליה להגיש במהלך יישום הפרויקט. עוד נמצא כי במהלך יישום הפרויקט העירייה ומשרד התחבורה לא ביצעו סקרים תחבורתיים כאמור.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה על שלא צירף את הנספחים האמורים להסכם ההתקשרות. היעדר הנספחים והיעדר הוראות אחרות לביצוע הסקרים התחבורתיים פוגע בתהליכי הבקרה על הפרויקט והמעקב אחר התקדמותו והשגת יעדיו החשובים, בייחוד כשמדובר בפרויקט מורכב ובהיקפים כספיים של מאות מיליוני שקלים שעלול להוביל למחלוקות והתדיינויות בין הצדדים. על כן, החתימה על ההסכם מבלי שצורפו הנספחים שהיו חלק בלתי נפרד מהוראותיו היא בגדר פגם חמור. על משרד התחבורה לפעול בהקדם להסדרת הנושאים שלא יושמו בהסכם ההתקשרות ולפעול לביצוע הסקרים שיסייעו לו בבקרה על הפרויקט ומעקב אחר ביצועו, וכן בקבלת החלטות במהלך קידום הפרויקט והשגת מטרותיו.

אי עדכון הסכם ההתקשרות לביצוע הפרויקט והארכת תוקפו

בהסכם ההתקשרות נקבע כי תוקפו יהיה ארבע שנים ממועד החתימה עליו, דהיינו עד ינואר 2018. אף שתוקפו של ההסכם פג, ואף שבמהלך ביצוע הפרויקט נעשו בו שינויים רבים - למשל תכולת הפרויקט שונתה ובוטלו מרכיבים מרכזיים, תקציבי המרכיבים שונו והתקציב הכולל לפרויקט גדל בכ-70 מיליון ש"ח ולוחות הזמנים התארכו - ועל אף המשמעויות הנגזרות משינויים אלו וגידול העלויות הנגזרות מהשיהוי בסיום הפרויקט, לא פעל משרד התחבורה לחתימה על הסכם התקשרות חדש עם העירייה שיעגן את השינויים וההתחייבויות שנגזרו מהשינויים האמורים, או לחלופין לעדכון ההסכם הישן ונספחיו.

עלה כי כבר בינואר 2015 קבעה ועדת ההיגוי העליונה כי "לאחר סיום התכנון המפורט, ייחתם חוזה בין משרד התחבורה ועיריית אשדוד שיכלול את מרכיבי הפרויקט הסופיים, כפי שיגזרו מהאומדן התקציבי". נוסף על כך, בהתכתבויות פנימיות בין נציגי משרד התחבורה ממרץ 2016 עלה הצורך בעדכון הסכם ההתקשרות עם העירייה בנוגע לשינוי התקציבי בפרויקט, וכן הצורך בהוספת כלי בקרה נוספים לשימוש משרד התחבורה.

מהאמור עולה כי גם לאחר שעלה הצורך בעדכון הסכם ההתקשרות, הן על ידי ועדת ההיגוי העליונה והן על ידי גורמים שונים שליוו את הפרויקט מטעם משרד התחבורה, ואף שחלפו ממועד החתימה על ההסכם ועד מועד סיום הביקורת כחמש שנים, לא פעל משרד התחבורה לעדכון ההסכם והארכת תוקפו אף שהפרויקט טרם הסתיים וההתקשרות עם העירייה נמשכת.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה, שמייצג את הממשלה בהסכם ההתקשרות עם העירייה, כי אי-חידוש ההסכם הוא בניגוד לכללי מינהל תקין ועלול להקשות על הצדדים להבטיח את קיום ההתחייבויות והזכויות של הצד השני ולערב אותם בסכסוכים ובהתדיינויות משפטיות מיותרות, בהארכת משך ביצוע הפרויקט ובבזבז כספי ציבור. על משרד התחבורה ועל העירייה לפעול בהקדם לעיגון ההתקשרות ביניהם בהסכם חדש ועדכני.

חשכ"ל מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי חשבות משרד התחבורה הבהירה שהשינויים בפרויקט והגדלת התקציב דורשים תיקון של הסכם ההתקשרות, אך מכיוון שלא תוקצבה הגדלת הפרויקט עדיין לא תוקן ההסכם.

משרד מבקר המדינה מעיר לחשכ"ל כי ועדת ההיגוי אישרה את הגדלת התקציב לפני זמן רב. גם אם לטענת החשכ"ל לא תוקן ההסכם משום שלא ניתנה הרשאה תקציבית להגדלת הפרויקט, הרי בפועל בוצעו בפרויקט שינויים רבים, גם במסגרת התקציב המקורי, לרבות ביטול מרכיבים, הגדלת מרכיבים ושינויים בלוחות הזמנים - שינויים שלא עוגנו בהסכם כדיון. הדבר מנוגד לכללי מינהל תקין ועלול להקשות על משרדי התחבורה והאוצר להבטיח כי ההתחייבויות בגינו אכן יקוימו.

תקצוב תחזוקת התשתיות והמערכות שיוקמו במסגרת הפרויקט

בקול קורא נקבע כי אחד מתנאי הסף להשתתפות בו הוא התחייבות גזבר העירייה להעמיד תקציב רב-שנתי לתחזוקת התשתיות והמערכות שהעירייה מתחייבת להקים במסגרת הצעתה. גם בהסכם ההתקשרות נקבע כי העירייה



משרדי התחבורה
והאוצר לא עמדו על
דרישתם לקבל
מהעירייה התחייבות
עדכנית לתחזוקת
התשתיות והמערכות
שיוקמו במסגרת
הפרויקט, לרבות
פירוט גובה התקציב
שהעירייה תעמיד
לטובת התחזוקה של
המרכיבים השונים

מתחייבת לתקצב את תחזוקת התשתיות והמערכות שיוקמו במסגרת הפרויקט (למעט טכנולוגיות תחבורה ציבורית) למשך עשר שנים ממועד השלמתו.

למסמכי הצעת העירייה צורף נספח מאפריל 2012 עם אישור גזבר העירייה להעמדת התקציב הנדרש לתחזוקת כל מרכיבי הפרויקט המוצע. באישור האמור מפורט תקציב התחזוקה שתעמיד העירייה - כ-9.5 מיליון ש"ח לשנה - שחושב כשיעור מעלות הביצוע של כל אחד מהמרכיבים כפי שנקבעה בהצעה שהוגשה במענה לקול קורא.

עלה כי באפריל 2016, לאחר שינוי תכולתו של הפרויקט והגדלת עלות המרכיבים השונים שנכללו בו, ואף הגדלת תקציבו הכולל, פנה לעירייה נציג של החברה שליוותה את הפרויקט מטעם משרד התחבורה, בעניין עדכון התחייבותה לתקצוב התחזוקה שנדרש בקול קורא, אך העירייה לא המציאה התחייבות חדשה חתומה בידי הגזבר והסתפקה בתשובה כי היא תעמוד בהתחייבותה הקודמת.

מאז ועד מועד סיום הביקורת לא ביקשו משרדי התחבורה והאוצר מהעירייה להמציא להם אישור עדכני בנוגע להתחייבותה לתחזוקת התשתיות והמערכות שיוקמו במסגרת הפרויקט, ולמותר לציין כי התחייבות כזו לא ניתנה על ידי העירייה; בחלק מהמרכיבים, כמו תשתיות צירי ההעדפה, גדלה עלות המרכיב בעשרות אחוזים מבלי שהוגדלה ההתחייבות לתחזוקת מרכיבים אלו, שכאמור חושבה כשיעור מעלות הביצוע המקורי של המרכיבים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרדי התחבורה והאוצר על שלא עמדו על דרישתם לקבל מהעירייה התחייבות עדכנית לתחזוקת התשתיות והמערכות שיוקמו במסגרת הפרויקט, לפי דרישות הקול הקורא ולפי הסכם ההתקשרות, לרבות פירוט גובה התקציב שהעירייה תעמיד לטובת התחזוקה של המרכיבים השונים. התחייבות על תקצוב חסר בנושא התחזוקה עלולה להוביל לפגיעה בתחזוקת הפרויקט ולקיצור אורך חיי המרכיבים שיוקמו במסגרתו, דבר העלול לגרום להוצאות גבוהות בהמשך ולפגיעה בקופה הציבורית. על משרדי התחבורה והאוצר לפעול בהקדם מול העירייה להמצאת התחייבות עדכנית להקצאת תקציב תחזוקה בהיקף המתאים לעלות הפרויקט ותכולתו החדשה, לאור השינויים המהותיים שנעשו בפרויקט.

פעילות ועדת ההיגוי העליונה

בהסכם ההתקשרות נקבע כי ועדת המכרזים הבין-משרדית תמנה ועדת היגוי שתפקח על יישום הפרויקט ותסייע לקדמו. עוד נקבע בהסכם כי ועדת ההיגוי תקבע בישיבתה הראשונה את אופן פעולתה, את מתכונת ישיבותיה ותדירותה ואת תדירות הדיווחים בנושאים שונים כפי שתמצא לנכון, וזאת נוסף על הדיווחים שתעביר העירייה על פי הקבוע בהסכם ההתקשרות. תפקידי ועדת



ועדת ההיגוי,
שתפקידה המרכזי
הוא פיקוח על ביצוע
הפרויקט, לא
התכנסה בתדירות
שהיא עצמה קבעה,
לא ביצעה סקרים
שהיו אמורים להציג
לפניה תמונה מהימנה
ומקיפה על קצב
התקדמות הפרויקט
ולא קיימה דיונים
לצורך מעקב אחר
פעילות העירייה

ההיגוי כפי שנקבעו בהסכם כוללים בין היתר פיקוח על יישום הפרויקט וסיוע בהוצאת הפרויקט אל הפועל; קידום הפרויקט ומתן פתרון לכל בעיה שעולה במהלך יישומו; ואישור התקציב הדרוש לפרויקט ומרכיביו, לאבני הדרך, למפרטים הטכניים וללוחות הזמנים. כאמור, בוועדת ההיגוי יושבים נציגים ממשרדי התחבורה והאוצר ומהעירייה.

עוד נקבע בהסכם כי העירייה תשתף פעולה עם ועדת ההיגוי ותבצע את כל החלטות הוועדה, את החלטות הממשלה ואת החלטות ועדת המכרזים הבין-משרדית, וכן תמסור לה כל מידע שתתבקש. בהסכם נקבע כי שיתוף הפעולה של העירייה הוא תנאי יסודי להסכם.

1. ועדת ההיגוי התכנסה לראשונה בפברואר 2014. בדיון זה לא קבעה הוועדה את מתכונת התכנסותה ותדירותה ואת תדירות הדיווחים שתבקש. נמצא כי עד אוגוסט 2017, כשלוש שנים וחצי לאחר מועד התכנסותה הראשונה, לא קבעה הוועדה את אופן פעילותה ואת תדירות התכנסותה; בתקופה זו התכנסה הוועדה בממוצע אחת לחצי שנה. בישיבת הוועדה באוגוסט 2017 הוחלט כי יש לקבוע סדרה של ישיבות בתדירות שלא תפחת מישיבה אחת בכל שלושה חודשים.

בביקורת עלה כי הוועדה התכנסה בפועל רק במאי 2018, דהיינו כתשעה חודשים לאחר התכנסותה הקודמת, ובישיבתה זו קבעה הוועדה כי היא תתכנס אף אחת לחודשיים. אולם גם לאחר החלטה זו לא התכנסה הוועדה בתדירות שנקבעה, והיא התכנסה שוב רק לאחר שישה חודשים, בנובמבר 2018.

מהאמור עולה כי ועדת ההיגוי, שתפקידה המרכזי הוא פיקוח על ביצוע הפרויקט, על הסרת חסמים ועל סיוע בהוצאת הפרויקט אל הפועל, לא התכנסה בתדירות שהיא עצמה קבעה. התכנסות הוועדה בתדירות גבוהה יותר עשויה הייתה לתרום להעלאת סוגיות חשובות הגורמות לעיכובים בביצוע הפרויקט ולמציאת פתרונות להסרתם בזמן אמת, וכן למעקב צמוד יותר אחר ביצוע הפרויקט.

2. אחד מתפקידי ועדת ההיגוי כפי שנקבע בהסכם ההתקשרות הוא לעקוב אחר אופן השגת יעדי הפרויקט באמצעות סקרים במהלך ביצועו.

נכון למועד סיום הביקורת לא ביצעה ועדת ההיגוי סקרים כאמור שהיו אמורים להציג לפניה תמונה מהימנה ומקיפה על קצב התקדמות הפרויקט והשגת מטרותיו, דבר שהיה מסייע לה בתהליך קבלת ההחלטות בזמן אמת.

3. תפקיד נוסף של ועדת ההיגוי כפי שנקבע במסמכי הקול הקורא ובהסכם ההתקשרות הוא מעקב ופיקוח על פעילות העירייה, ולשם כך תתכנס הוועדה ללא נציגי העירייה.

הביקורת העלתה כי ועדת ההיגוי לא קיימה דיונים לצורך מעקב אחר פעילות העירייה ופיקוח עליה, כמתחייב מהוראות הקול הקורא ומהסכם ההתקשרות, גם לא בעקבות ההפרות והפעולות החד-צדדיות של העירייה שהוצגו לחבריה ולנציגי משרד התחבורה.

4. בהסכם נקבע כי העירייה תעביר לממשלה, כאשר משרד התחבורה הוגדר כנציג הממשלה, דיווח רבעוני על התקדמות הפרויקט לפי רמת הפירוט שתקבע הממשלה מדי פעם בפעם.

העירייה לא הגישה למשרד התחבורה דוחות רבעוניים כפי שהתחייבה.

מהאמור עולה כי ועדת ההיגוי, האחראית מטעם הממשלה למעקב אחר ניהול הפרויקט, לא מילאה את תפקידה כראוי, וזאת אף שהיה ידוע לה על חריגות מהותיות בביצוע הפרויקט בכל הנוגע לתכולתו, לתקציבו וללוחות הזמנים שלו. מכאן, עולה חשש כי התנהלות זו של הוועדה גרמה לעיכובים בביצוע הפרויקט והשלמתו כפי שתואר בדוח זה.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדת ההיגוי ולמשרדי התחבורה והאוצר על שלא פעלו להתכנסות ועדת ההיגוי העליונה בתדירות הנדרשת. עוד מעיר משרד מבקר המדינה על כך שהוועדה לא התכנסה לדון על נושאים הנוגעים למעקב אחר פעילות העירייה ופיקוח עליה, גם כשהעירייה הפרה את תנאי הסכם ההתקשרות.

אכיפת הסכם ההתקשרות וטיפול משרד התחבורה בהפרות העירייה

1. בהסכם ההתקשרות נקבעו הוראות לטיפול בהפרות מצד העירייה להוראות ההסכם והסעדים שיעמדו למשרד התחבורה במקרים כאלו. לדוגמה, בהסכם נקבע כי משרד התחבורה רשאי לבטל את הסכם ההתקשרות בהודעה בכתב 60 ימים מראש בקרות הפרה יסודית של ההסכם⁴⁸, או לחלופין כשהעירייה הפרה תנאי שאינו מהווה הפרה יסודית וניתנה לה הודעה מראש של 60 ימים וארכה של 14 ימים לתיקון ההפרה. עוד נקבע כי משרד התחבורה יהיה רשאי לבטל או לעכב העברת כספים אם הוא נוכח שהעירייה אינה עומדת בהוראות ההסכם, ובכלל זה עמידה באבני הדרך ולוחות הזמנים. משרד התחבורה גם רשאי להפסיק את ההתקשרות עם

48 הפרה יסודית כוללת בין היתר מקרים שהעירייה החליטה או פעלה בניגוד למחויבויותיה.

העירייה, לבטל את ההסכם או להתלותו במקרים שבהם התגלו ליקויים חמורים בפעילות העירייה וחריגות תקציביות, או בכל מקרה שבו העירייה אינה מעבירה מידע ואינה משתפת פעולה עם פעולות הבקרה.

מלבד סעדים אלו לא נקבעו בהסכם ההתקשרות קנסות בגין הפרה או אי-עמידה של העירייה בתנאי ההסכם ובביצוע תכולת הפרויקט על פי לוחות הזמנים שהתחייבה עליהם. לדבר חשיבות מיוחדת נוכח העובדה כי הסעדים שקבע משרד התחבורה בהסכם, כמו ביטולם של ההסכם ושל הפרויקט, לא היו אפקטיביים, בייחוד לאחר תחילת ביצוע הפרויקט, שכן האינטרס של משרד התחבורה הוא לבצע את הפרויקט כ"עיר מודל" כפי שדרש, ולא לבטלו. נוסף על כך, ביטול פרויקט בסדר גודל שכזה לאחר תחילת ביצועו היה גורם להפסד כספי גדול מאוד למדינה מבלי להשיג את מטרותיו של הקול הקורא שפורסם.

2. כאמור, במהלך הפרויקט ביצעה העירייה פעולות ללא ידיעת משרד התחבורה והאוצר ועדת ההיגוי, כמו שינוי הסטנדרט של משרד התחבורה, וכן שינויים בפרויקט, או שהקפיאה ביצוע מרכיבים שונים, וזאת מבלי לדון על כך עם שני המשרדים ובפורום ועדת ההיגוי ומבלי לקבל אישור מראש לשינויים שעשתה.

בנובמבר 2017 פנה נציג חברת הבקרה למנהלת הפרויקט לשעבר והתריע על פעולות ושינויים שהעירייה עושה בפרויקט על דעת עצמה, כמו עצירת העבודות בכיכר אילן רמון ואי-הוצאת צו התחלת עבודה לציר ז'בוטינסקי, שגורמים ל"דחייה ודאית של כחצי שנה לפחות בהשלמת הפרויקט". בסיום דבריו ציין נציג חברת הבקרה: "באופן כללי [אני] ממליץ שעו"ד המשרד יבחן את ההסכם שנחתם מול העירייה תוך הוצאת מכתבי התראה".

מנהלת הפרויקט לשעבר מסרה לצוות הביקורת באוגוסט 2018 כי עם זיהוי חריגות על ידי חברות הבקרה הועבר באופן מיידי מכתב למנכ"ל העירייה בנושא. בהתכתבויות בין גורמים שונים במשרד התחבורה ובין העירייה מהחודשים אפריל 2017 - ינואר 2018 ביקשו נציגי משרד התחבורה מהעירייה לקבל נתונים על החריגות בפרויקט כולל פירוט הכמויות, אך העירייה לא העבירה נתונים כאמור. נציג משרד התחבורה התריע באוקטובר 2017 כי מצב זה גורם לעיכובים ולקשיים בתהליך התשלומים וביכולתו של המשרד לבצע פיקוח ובקרה נאותים.

בסיכום ישיבה מינואר 2018, בהשתתפות נציגים ממשרד התחבורה, מעיריית אשדוד ומחברות הבקרה, שהופץ גם לנציגים מאגף תקציבים במשרד האוצר, צוין כי "משרד התחבורה מתפלא על כך כי העירייה מקבלת החלטות משמעותיות בפרויקט מבחינת לוח זמנים ותקציב מבלי לעדכן ולדון עליהם עם גורמי משרד התחבורה. שינויים אלה יביאו בהכרח לאי עמידה בלוח הזמנים, באי ביצוע תכולת הפרויקט כפי שנחתמה על ידי העירייה ומשרד התחבורה וחריגות בתקציב. משרד התחבורה מציין כי אין



במועד סיום הביקורת
לא היה צפי ודאי
לסיום ביצוע כל
מרכיבי הפרויקט,
וממילא לא היה ידוע
מה תהיה תכולת
הפרויקט הסופית,
וכפועל יוצא מה תהיה
העלות הסופית של
הפרויקט במתכונתו
הנוכחית

לוח זמנים אינטגרטיבי להשלמת כל מרכיבי הפרויקט ואין מעקב אחר מסגרת התקציב שאמורה להביא את כל מרכיבי הפרויקט להשלמה ולהפעיל את התחבורה הציבורית במתכונתה המתוכננת. משרד התחבורה מודאג כי הפרויקט לא יסתיים בלוח הזמנים שנקבע ולא יכלול את כל מרכיבי הפרויקט כפי שסוכמו". בפברואר 2018 התריע נציג חברת הבקרה מטעם משרד התחבורה בפני העירייה כי אם העירייה לא תעביר את המידע שהתבקשה להעביר יעכב המשרד את התשלומים.

3. ביולי 2018 מסרו נציגי משרד האוצר לצוות הביקורת כי "העירייה קיבלה את ניהול הפרויקט והקמתו לידיה, אולם השתמשה בסמכותה כדי לעצב מחדש את הפרויקט, באופן שמקטין את יעילות התחבורה הציבורית". עוד מסרו כי ביטול אלמנטים מרכזיים בפרויקט והקפאת אלמנטים אחרים פגעו "בהעדפה" לתחבורה ציבורית באשדוד, והם עלולים להביא לשירות תחבורה ציבורית שאינו אופטימלי. הם ציינו כי "נוסף למחלוקות המקצועיות חלה גם התייקרות משמעותית בפרויקט, שבחלקה נובעת מהחלטה חד צדדית של העירייה על ביצוע שדרוג סטנדרט... החלטה זו התבצעה בניגוד לסיכום עם משרד התחבורה ומשרד האוצר... נכון להיום לא רואים שיש התקדמות ועל כן יש סכנה שכל ההשקעה בפרויקט תרד לטמיון".

מהממצאים שפורטו בדוח עולה כי במועד סיום הביקורת לא היה צפי ודאי לסיום ביצוע כל מרכיבי הפרויקט, וממילא לא היה ידוע מה תהיה תכולת הפרויקט הסופית, וכפועל יוצא מה תהיה העלות הסופית של הפרויקט במתכונתו הנוכחית.

החשכ"ל מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי חשבות משרד התחבורה לא תממן חריגה מסטנדרט הפרויקט וכי נכון למועד מתן תשובתו מעוכבים תשלומים לעירייה בסך 39 מיליון ש"ח בגין חריגות. הוא ציין כי חשבות משרד התחבורה נענתה להמלצות משרד מבקר המדינה, ועל כן דרשה שמשרד התחבורה יגבש תהליכים להשלמת הפרויקט, שאם לא כן לא ניתן יהיה להמשיך בביצוע הפרויקט. נכון למועד מתן התשובה טרם הוחלט על אופן ההתקדמות ביישום הפרויקט.

אגף תקציבים במשרד האוצר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2019 כי מתוך סכום ההרשאות שניתנו לעירייה שולמו עד כה 130 מיליון ש"ח בעבור ביצוע בפועל. עוד נמסר כי חלקים משמעותיים מהפרויקט מבוצעים והוא ממשיך להתקדם, וכי תוספת התקציב לא הועברה בשל קשיים בהתנהלות העירייה. עוד מסר אגף תקציבים בתשובתו ממאי 2019 כי כאשר העירייה נקטה הליכים חד-צדדיים שגרמו להתייקרות הפרויקט, כגון שינוי הסטנדרט ללא אישור משרדי התחבורה והאוצר, ועדת ההיגוי החליטה כי העירייה תישא בעצמה בעלויות העודפות שנבעו מהחריגה בסטנדרט.

על אף המשאבים
הרבים שהפנו משרדי
התחבורה והאוצר
לפרויקט בעיר
אשדוד, כולל
משאבים תקציביים
בהיקף של מאות
מיליוני שקלים, הם
לא נקטו צעדים
ממשיים נגד העירייה,
שהפרה פעם אחר
פעם את תנאי הסכם
ההתקשרות

הביקורת העלתה כי על אף פעולותיה החד-צדדיות של העירייה והפרותיה החוזרות ונשנות את הסכם ההתקשרות, שהובילו להתמשכות הפרויקט ולפגיעה בשלמותו, ועל אף התרעותיה של חברת הבקרה, לא נקטו משרדי התחבורה והאוצר וועדת ההיגוי העליונה פעולות נחרצות ואפקטיביות לטיפול בחריגות, ואף בחלק מהמקרים איפשרו לה לבצע את השינויים שביקשה מבלי לדון על כך או לבחון את האפשרויות השונות העומדות לפניהם. הם גם לא קיימו דיונים לבחינת ההפרות והצעדים האפשריים העומדים לרשותם לתיקון המצב או לצמצום הנזקים לפרויקט והשלמתו, כמו האפשרות להעביר את ניהול הפרויקט וביצועו לחברה ממשלתית או פרטית עם ידע ומומחיות בביצוע פרויקטים כאלו.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לעיריית אשדוד על שפעלה בניגוד לקבוע בהסכם ההתקשרות. על העירייה לפעול על פי החלטותיהם של ועדת ההיגוי ושל משרדי התחבורה והאוצר, ולעשות זאת בשקיפות הנדרשת ובשיתוף פעולה מלא איתם כדי להביא לידי סיום הפרויקט והשגת מטרותיו.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא סבורה שמימוש חלקי של הפרויקט ואי-ביצועו בשלמותו אכן עלול לגרום לפגיעה בתוכנית בכללותה. העירייה הבהירה כי תעשה כל שאלל ידה כדי לממש את התוכנית עד סופה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי אין די בהודעות ששלח לעירייה על הפרותיה את הסכם ההתקשרות. כמו כן, משרד מבקר המדינה מעיר למשרדי התחבורה והאוצר כי על אף המשאבים הרבים שהפנו לפרויקט בעיר אשדוד, כולל משאבים תקציביים בהיקף של מאות מיליוני שקלים, הם לא נקטו צעדים ממשיים נגד העירייה, שהפרה פעם אחר פעם את תנאי הסכם ההתקשרות. אף שמדובר בחלק מהמקרים בהפירה יסודית של תנאי הסכם, הם לא פעלו להפעלת אמצעים לתיקון ההפירה ולא קיימו תהליך מסודר של בחינת האפשרויות העומדות לרשותם בנושא. היעדר צעדי אכיפה בנוגע לקיום תנאי הסכם הוביל להתמשכות הפרויקט, לחריגה מסטנדרטים מקובלים ולגידול בעלויות. מהאמור עולה כי טיפול משרדי התחבורה והאוצר בקידום הפרויקט ובהשגת מטרותיו היה לקוי ביותר.

על משרדי התחבורה והאוצר לקיים בהקדם דיון כדי להחליט על המשך ביצוע הפרויקט ולגבש צעדים שיבטיחו את השלמתו, תוך צמצום הנזקים והעלויות וקיצור משך הזמן לסיומו, וימנעו בזבוז כספי ציבור. במסגרת זו, יש להביא את הנושא לידיעת הדרגים הבכירים בשני המשרדים, לרבות שרי התחבורה והאוצר, כדי לקבל החלטות אופרטיביות ומיידיות לקידום פרויקט תחבורה בת קיימה בעיר אשדוד. כמו כן, עליהם לקיים תהליך מוסדר להפקת לקחים ממהלך ביצוע הפרויקט, כדי למנוע הישנותם של הליקויים שעלו בדוח זה, לטובת פיתוח פרויקטים נוספים בתחום התחבורה הציבורית במדינה.

סיכום

פרויקט התחבורה בת קיימה בעיר אשדוד נועד לשמש מודל לדוגמה לערים אחרות בארץ בכל הנוגע לבניית תשתיות תחבורתיות בנות קיימה ומודל לעירוניות מתחדשת בישראל. יעד העל של הפרויקט היה צמצום השימוש ברכב הפרטי בד בבד עם הגברת השימוש בתחבורה ציבורית ותחבורה מקיימת אחרת, כדי לשפר את רמת השירות לנוסעים ואת נגישות האוכלוסיות המוחלשות לתחבורה הציבורית, להקטין מפגעים סביבתיים ולשדרג את המרחב הציבורי. מימוש יעדי הפרויקט היה אמור להיעשות בין היתר באמצעות מתן עדיפות לתחבורה ציבורית, בניית תשתית שבילי אופניים, שדרוג התשתיות להולכי רגל והגברת השימוש בכלי תחבורה שאינם מזהמים. הדוח מציג תמונה ולפיה הפרויקט במתכונתו הנוכחית אינו יכול לשמש מודל כפי שתכננו משרדי התחבורה והאוצר. הפרויקט שיצא לדרך לפני כשבע שנים לא הגיע לסיומו ואין צפי להשלמתו, תקציבו גדל ותכולתו שונתה וצומצמה באופן ניכר מבלי שנבחנה המשמעות של גריעת מרכיבים מרכזיים ממנו על השגת המטרות שעמדו בבסיסו.

משרדי התחבורה והאוצר וועדת המכרזים הבין-משרדית בחרו בהצעת העיר אשדוד מבלי שביצעו בדיקות מספקות להצעה ולכדאיותה הכלכלית. נוסף על כך, משרדי התחבורה והאוצר וועדת ההיגוי קיבלו את החלטותיהם בכל הקשור לפרויקט מבלי שקיימו דיונים סדורים, מבלי שדנו בהשלכות השינויים על הפרויקט ועל השגת מטרותיו ובחינת חלופות להשלמתו ומבלי שניתנו נימוקים לקבלתן בחלק מהנושאים. החריגות הרבות בביצוע הפרויקט שנבעו גם מהתנהלות העירייה, הובילו לחריגה משמעותית בלוחות הזמנים ובתקציב, אך משרדי התחבורה והאוצר המשיכו להעביר לעירייה כספים, לא בחנו את אופן המשך ההתקשרות עמה ואופן השלמת הפרויקט ולא עשו שימוש בכלים שעמדו לרשותם להבאת הפרויקט למסלול תקין שיביא לסיומו תוך צמצום החריגות. התנהלותם של משרדי התחבורה והאוצר בקידום הפרויקט לא הלמה את חובתם לנהוג באחריות כמצופה מגופים המנהלים פרויקט בסדר גודל כספי של מאות מיליוני ש"ח.

עיריית אשדוד שקיבלה את האחריות להקמת הפרויקט חרגה לאורך כל משך ביצועו מתנאי ההסכם עליו חתמה עם משרד התחבורה. העירייה נהגה בחוסר שקיפות, לא שיתפה פעולה באופן מלא עם משרד התחבורה וועדת ההיגוי, קיבלה החלטות חד צדדיות בנוגע לתכולת הפרויקט ובנוגע להקפאת ביצוע מרכיבים מרכזיים בו, הכל מבלי שקיימה הליכים סדורים לבחינת השינויים שעשתה והשלכותיהם ומבלי שקיימה דיונים במועצת העירייה. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התנהלותם של ראש העירייה ומנכ"ל העירייה בכל הנוגע לקידום הפרויקט, ובמיוחד בנושא עמידה בהתחייבויותיה על פי ההסכם עם משרד התחבורה, התנהלות שלא הייתה שקופה כלפי חברי המועצה, משרדי התחבורה והאוצר והציבור ועלולה לפגוע בתקציב העירייה, בעקרונות היעילות והחיסכון ובאמון הציבור במערכת השלטונית.

על העירייה להקפיד ולקיים הליכי קבלת החלטות תקינים ושקופים ולפעול על פי החלטותיהם של ועדת ההיגוי ושל משרדי התחבורה והאוצר ובשיתוף פעולה מלא איתם כדי להביא לידי סיום הפרויקט והשגת מטרותיו. על העירייה ועל משרדי התחבורה והאוצר לתקן את הליקויים שפורטו בדוח וללמוד מהם לצורך ביצוע פרויקטים עתידיים. הדבר מקבל משנה תוקף נוכח העובדה שהפרויקט בעיר אשדוד נועד לשמש גם מודל לדוגמה לערים אחרות בארץ.

